

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:2

# **EUROOPAN UNIONIN SYVENTYMINEN JA SOSIAALITURVA**

**Toimittanut Rolf Myhrman**

## TIIVISTELMÄ

EUROOPAN UNIONIN SYVENTYMINEN JA SOSIAALITURVA. Helsinki 1999. 144 s.  
(Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja) ISSN-2050, 1999:2)  
ISBN 952-00-0534-X

Talous- ja rahaliiton (EMU) hyödyt syntyvät hyvin toimivista sisämarkkinoista. Luxembourgin huippukokouksen (1997) ja sitä seuranneiden muiden huippukokousten mukaan lukien Wienin johtopäätökset ovat vielä vaillinaisia tarkasteltaessa sisämarkkinoita neljän vapauden - tavaroiden, palvelusten, pääoman ja työvoiman vapaan liikkumisen - näkökulmasta. Näistä työvoiman vapaa liikkuminen ja siihen liittyvä sosiaaliturva on jäänyt liiaksi taka-alalle. Samoin se miten kansalliset hyvinvointipalvelut toimivat Euroopan unionin kansalaisuuden näkökulmasta.

Taloudellinen integraatio on merkittävästi edennyt 40 vuodessa. Rooman vuoden 1957 perussopimuksen yhteydessä yhteisötason sosiaalipolitiikalle annettiin toissijainen asema. Euroopan integraation syventyminen näkyy kansallisissa järjestelmissä. Empiiristen havaintojen mukaan eri maiden julkiset sektorit ja sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat konvergoituneet viimeisten parin kymmenen vuoden aikana, mutta samanaikaisesti maat ovat säilyttäneet kansallisia piirteitä. Missä määrin EMU:n voimaantumisen tulee näkyä Euroopan Yhteisön (EY) tehtävänasettelussa?

Euroopan Yhteisön oikeusjärjestys perustuu melko erilaisille lähtökohdille kuin Suomen ja muidenkin Pohjoismaiden oikeusjärjestykset. EY:n oikeudessa kyse on yhteisten tavoitteiden asettamisesta jäsenmaiden lainsäädännölle (ns. konvergenssi). Euroopan unionissa kansallinen oikeusjärjestelmä, yhteisön oikeus ja kansainvälinen oikeus yhdessä muodostavat kehyksen sosiaalipolitiikkaa koskevalle yhteiskunnalliselle päätöksenteolle. Mikäli oikeuden sisällön muotoutumiseen halutaan osallistua ja vaikuttaa, tulee huomio kiinnittää asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon niin komissiossa, parlamentissa, neuvostossa kuin tuomioistuimessakin. Vaikka sosiaaliturvajärjestelmää koskeva toimivalta kuuluukin jäsenvaltioille, on henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi hyväksytty myös sosiaaliturvaa koskevaa yhteistä lainsäädäntöä. EY:n sosiaaliturvaa koskeva ja jäsenvaltioita sitova sääntely muodostuu pääasiassa kolmesta sääntelykokonaisuudesta: EU:ssa liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan sääntelystä, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa koskevasta sääntelystä ja lainsäädännön yhtenäistämiseen tähtäävästä sääntelystä, joka muodostuu pääasiassa työterveys- ja työsuojelukysymyksistä.

EU:n menettelyyn liittyy, että tietyistä asioista voidaan päästä kompromissiin jäsenmaiden kesken, toisista taas hyvin hankalasti. Sisämarkkinaohjelman jälkeen on väitetty 'negatiivisen integraation' eli markkinoiden vapauttamisen etenevän paremmin kuin 'positiivisen integraation', uusien säädösten luomisen. Eurooppalaisen sosiaalipolitiikan yhteinen päätöksenteko näyttää jäävän riippuvaiseksi jäsenvaltioiden ja markkinatoimijoiden tahdosta. Kansainvälisesti vertaillen on puhuttu sosiaalisen korporatismiin korvautumisesta 'kilpailullisella korporatismilla', joka painottaa kilpailukykyä ja niin reaali- kuin nimellispalkkojen hillintää. Monien analyytikoiden mielestä EU ylikansallisenä yrityksenä on eniten epäonnistunut työn jakamisen kohdalla. Työttömyysasteen keskiarvo koko unionin alueella oli helmikuussa 1998 yhä 10.3 prosenttia työvoimasta - korkein se on edelleen Espanjassa ja Suomessa. Globaalisesti heikentyneen kilpailuaseman – vakava tiedostaminen on osaltaan johtanut monet Euroopan maat uudelleenarvioimaan omaksumaansa hyvinvointipolitiikkaa.

Aktiivin työmarkkinapolitiikan sisäänkirjoitettu tavoite on integroida ihmiset yhteiskuntaansa työn kautta.

Työttömyysvakuutuksen rahoitukseen osallistuvat useimmissa teollistuneissa maissa valtio, työnantajat ja vakuutetut työntekijät. Eräs tapa vaikuttaa yritysten työllistämisen- ja irtisanomispäätöksiin sekä palkanmuodostukseen on tiukempi vakuutusperiaatteen noudattaminen työttömyysvakuutusmaksujen määräytymisessä. Monissa maissa on myös tutkittu työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämistä, mutta harvoissa sitä on toteutettu käytännössä. Erityisesti mikrotason tutkimustieto yritysten rekrytointi- ja irtisanomiskäyttäytymisestä olisi tarpeen.

Euroopan unionin maissa esiintyy hyvin suurta vaihtelua verrattaessa kolmannen sektorin suuruutta yhteiskunnan toisiin sektoreihin, sen sisäistä painottumista, vapaaehtoistyön osuutta ja toiminnan rahoituksellista painopistettä. Kolmannen sektorin tuottamista palveluista runsas kolme neljäsosaa kohdistuu hyvinvointivaltion ydinsektorille. Kun kolmannen sektorin omin anti, vapaaehtoispanostus, korreloi negatiivisesti julkisen rahoitusosuuden kanssa, voidaan kysyä missä määrin niiden kohdalla on oikeutettua puhua oma-leimaisesta sektorista. Vain Pohjoismaissa ja osin Iso-Britanniassa vapaaehtoisuuspanostus näyttää olevan tunnusomaista kolmannelle sektorille.

Avainsanat: talous- ja rahaliitto (EMU)  
sisämarkkinat  
Euroopan Yhteisön oikeus  
sosiaaliturva  
kolmas sektori

## **Kirjoittajat**

**Rentola, Essi, OTK, tutkija**, Kansaneläkelaitos, tutkimus- ja kehitysyksikkö; Helsingin yliopisto, Kansainvälisen talousoikeuden instituutti

**Heikkilä, Matti, VTT**, tutkimusprofessori, Stakes, sosiaalitutkimusyksikkö

**Helander, Voitto, VTT**, (julkishallinnon) professori, Åbo Akademi, Julkishallinnon laitos

**Holm, Pasi, VTT, tutkimusjohtaja**, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

**Jaakko Kiander, VTT, dos., vs. tutkimusjohtaja**, VATT

**Kosonen Pekka, VTT, dosentti**, Suomen Akatemian vanhempi tutkija

**Myhrman, Rolf, VTL, apulaisosastopäällikkö, finanssineuvos**, Sosiaali- ja terveysministeriö, talous- ja suunnitteluosasto.

**Nieminen, Liisa, OTT, dosentti, esittelijä**, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

**Pakaslahti, Johannes, Dr. oec.**, Euroopan komission sosiaalipoliittisen Consensus-ohjelman asiantuntijaryhman johtaja

**Saari, Juho, VTT, erikoistutkija**, Sosiaali- ja terveysministeriö, talous- ja suunnitteluosasto

**Sakslin, Maija, OTK, tutkija**, Kansaneläkelaitos, tutkimus- ja kehitysyksikkö; Helsingin yliopisto, Kansainvälisen talousoikeuden instituutti

**Valppu Pirkko, VTM, erikoistutkija**, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt monin eri tavoin sosiaaliturvan kehittämismahdollisuuksia integroituvassa Euroopassa. Tällä hetkellä on syytä erityisesti tarkastella niitä paineita, joita sisämarkkinat ja EMU:n voimaantulo synnyttävät kunkin jäsenmaan sosiaaliturvaan. Yhteiseen rahaan siirtyminen tämän vuoden alusta merkitsi, että Euroopan rahaliiton jäsenmaat harjoittavat yhteistä raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa. Jäsenmaalle koitua hyöty syntyy hyvinvointivista sisämarkkinoista ja hyvästä sosiaaliturvasta. Sektoriministeriöiden kiinnostus finanssipolitiikan sisältöön kasvaa, kun ne joutuvat uudessa tilanteessa omalta osaltaan etsimään ratkaisuja, joilla yhteiskunnan taloudellista ja sosiaalista toimintaa voidaan entisestään parantaa.

Apulaisosastopäällikkö Rolf Myhrmanin toimittama kokoomajulkaisu valottaa kysymyksiä, miten sisämarkkinoiden toimintaa voitaisiin parantaa kytke-mällä nykyistä paremmin sosiaaliturva ja työvoiman vapaa liikkuminen toisiinsa. Julkaisu on poikkitieteellinen, ja siinä painottuvat niin juridiset, sosiaalipoliittiset, talouspoliittiset kuin valtio-opilliset näkökannat. Julkaisussa esitetyt näkemykset eivät välttämättä edusta sosiaali- ja terveysministeriön kantaa.

Kokoomajulkaisu on osa laajempaa tutkimushanketta, jolla luodaan valmiuksia selkeyttää käsityksiä siitä, mikä on Euroopan unionin rooli sosiaalipolitiikan koordinoijana ja mikä on kansallisten valtioiden vastuu sosiaaliturvasta syvenevässä integraatiossa.

Helsingissä maaliskuussa 1999

Ylijohtaja Kari Välimäki

## Sisällysluettelo

<b>Myhrman Rolf JOHDANTO</b>	<b>8</b>
<b>1. EMU ja sisämarkkinat</b>	<b>8</b>
<b>2. Kirjan artikkelit</b>	<b>9</b>
<b>Pakaslahti Johannes EMU JA SOSIAALITURVA - SYVENTYVÄN TALOUSINTEG- RAATION VAIKUTUKSIA</b>	<b>15</b>
<b>1. Johdanto</b>	<b>15</b>
1.1. Rooman sopimus ja EMU	15
1.2. SPILL-OVER	16
<b>2. Yhteisö ja taloudellinen yhdentyminen</b>	<b>17</b>
2.1. Talousintegraation monipolkuinen eteneminen	17
2.2. Sosiaalipolitiikka integraatiossa	19
2.3. Sosiaalipolitiikka jälkijoukossa	20
2.4. Vaiheita	21
<b>3. Yhdentymisen ennakoituja vaikutuksia sosiaalipolitiikkaan</b>	<b>22</b>
3.1. Suorat ja välilliset vaikutukset	22
3.2. Maastricht ja EMU	24
3.3. Maastricht ja sosiaalipolitiikka	25
3.4. Optimaalinen valuutta-alue?	26
3.5. Hiljaisuuden salaliitto?	27
<b>4. EMU-ehdot sosiaaliturvan muokkaajina</b>	<b>28</b>
4.1. Vuoden 1997 EMU-budjetit ja sosiaaliturva	28
4.2. Erilaisia vaikutuksia	30
4.3. Kaksitahoinen prosessi	31
4.4. Vakaussopimus	31
<b>Saari Juho E(M)U JA SOSIAALIPOLITIIKAN KONVERGENSSI</b>	<b>36</b>
<b>1. Johdanto</b>	<b>36</b>
<b>2. Euroopan integraatio ja sosiaalipolitiikan konvergenssi</b>	<b>37</b>
2.1. Euroopan unionin sosiaalipoliittinen päätöksenteko ja konvergenssi	38
2.2. Euroopan talous- ja rahaliitto	40
<b>3. Sosiaalipolitiikan konvergenssi</b>	<b>42</b>
3.1. Variaatiokertoimen muutokset	42
3.2. Sosiaalimenot	44
3.3. Verotus ja sosiaalimenojen rahoitus	46
<b>4. Johtopäätökset</b>	<b>51</b>
<b>Niemenen Liisa EUROOPPAOIKEUS JA SOSIAALIPALVELUT</b>	<b>54</b>
<b>1. Johdanto</b>	<b>54</b>
<b>2. Oikeuden rooli sosiaalisen Euroopan luomisessa</b>	<b>56</b>
<b>3. Sosiaalipalvelujen ongelmallisuus</b>	<b>59</b>
<b>4. Johtopäätöksiä</b>	<b>62</b>
<b>Sakslin Maija PALVELUJEN JA TAVAROIDEN VAPAA LIIKKUVUUS JA SAIRAANHOI- TOON LIITTYVÄ SOSIAALITURVA</b>	<b>68</b>
<b>1. Eurooppaoikeus ja sosiaaliturva</b>	<b>68</b>
<b>2. Sosiaaliturvajärjestelmää koskevasta toimivallasta</b>	<b>70</b>
<b>3. Sairaanhoidon liittyviä sosiaaliturvaetuuksia koskeva lainsäädäntö ja henkilöiden vapaa liikkuvuus</b>	<b>71</b>
<b>4. Tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus</b>	<b>74</b>
4.1. Perusvapauksien ulottuminen sosiaaliturvaan	74
4.2. Oikeuttaako terveydenhuollon kustannusten rajoittaminen tai kansanterveyden suojeleminen perusvapauden rajoitukset?	76
4.3. Päätösten herättämästä keskustelusta	77
4.4. Arvioita palvelujen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden merkityksestä sosiaaliturvajärjestelmälle	78
<b>5. Pääomien vapaa liikkuvuus ja sosiaaliturva</b>	<b>79</b>

<b>6. Kilpailuoikeus ja sosiaaliturva</b>	<b>80</b>
<b><i>Rentola Essi SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMINEN EU:SSA JA NAISTEN SOSIAALITURVA</i></b>	<b>83</b>
1. Johdanto	83
2. EY:n sosiaaliturvan yhteensovittamissääntelyn sukupuolisidonnaisuudesta	84
3. Äitiysetuus - erityisesti naisille tarkoitettu etuus	86
4. EY-tuomioistuimen tulkinta ruotsalaisen vanhempainrahan maksamisesta Suomeen naisen Suomeen muuton jälkeen	87
4.1. EY-tuomioistuimen tulkinta föräldrapenningistä asetuksen 1408/71 tarkoittamana perhe-etuutena	89
4.2. EY-tuomioistuimen Kuusijärvi-ratkaisu ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutuminen sosiaaliturvassa	90
5. Kehitysnäkymiä	91
<b><i>Kosonen Pekka EUROOPAN INTEGRAATIO JA POHJOISMAISET MALLIT</i></b>	<b>95</b>
1. Euroopan integraatio, globalisaatio ja hyvinvointivaltio	95
2. Pohjoismaisten yritysten kansainvälistyminen	97
3. Pohjoismaiden avautuminen kansainvälisille rahoitusmarkkinoille	99
4. Euroopan integraatio, EMU ja Pohjoismaat	101
5. Lopuksi	104
<b><i>Heikkilä Matti SOSIAALITURVASTA TYÖHÖN EU-MAISSA</i></b>	<b>107</b>
1. Globalitalous hyvinvointijärjestelmän muokkaajana	107
1.1. Näkökulmia	107
1.2. Paradigmamuutos politiikassa?	108
1.3. Komission strategia: kohti työllisyyssystävällisempää sosiaaliturvaa	109
2. Palkkatyöinsentiivi ja kolme loukkua	110
2.1. Työ on muutakin kuin rahatuloa	110
2.2. Riippuvuussykli – riippuvuuden kulttuurinen periytyminen	111
2.3. Käsitteiden monimielisyys – kapea ja laaja käsitys aktivoinnista	112
3. Mitä tutkimus kertoo aktivoinnista?	112
3.1. ”Taistelu syrjäytymistä vastaan” – OECD:n maavertailu 1998	112
3.2. Työllisyysobservatorio 1997	113
4. Kohti käsitteellistä yhteenvetoa ja ajattelukehikkoa	114
<b><i>Holm Pasi - Kiander Jaakko - Valppu Pirkko TYÖTTÖMYYSVAKUUTUSMAKSUJEN ERIYTTÄMINEN - KATSAUS KANSAINVÄLISEEN JA KOTIMAISEEN KESKUSTELUUN</i></b>	<b>118</b>
1. Johdanto	118
2. Toimialoittainen eriyttäminen	119
2.1. Ruotsin työttömyysvakuutusjärjestelmä ennen vuotta 1998	119
2.2. Työttömyysturvan uudistusehdotuksia Ruotsissa 1990-luvulla	119
3. Yrityskohtainen eriyttäminen	121
3.1. Yhdysvallat	121
3.2. Työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämistä koskeva keskustelu Hollannissa	122
3.3. Yrityskohtainen työnantajamaksujen eriyttäminen Ruotsin työttömyysvakuutuksen uudistamisehdotuksessa	124
3.4. Ehdotuksia yrityskohtaiseksi eriyttämiseksi Suomessa	125
4. Johtopäätöksiä	128
<b><i>Helander Voitto KOLMAS SEKTORI EU-MAISSA</i></b>	<b>131</b>
1. Johdanto	131
2. Kolmas sektori Suomessa	132
3. Kolmas sektori eurooppalaisessa vertailussa	135
3.1. Kolmas sektori palkkatyön tuottajana	135
3.3. Kolmas sektori vapaaehtoispanoksen tuottajana	138
3.4. Miten kolmannen sektorin yksiköjä rahoitetaan?	140
4. Yhteenvedo ja tulkinta	141

---

# Myhrman Rolf

## JOHDANTO

Talous- ja rahaliitossa (EMU) olevien maiden rahapolitiikka on keskitetty Euroopan keskuspankille. EMU-maat kelluvat dollariin ja jeniin nähden yhtenä kokonaisuutena. Rahapolitiikka hoidetaan Euroopan unionin tasolla, mutta finanssipolitiikka on kunkin jäsenvaltion oma asia. Finanssipolitiikkaa rajoittavat kuitenkin Amsterdamin sopimuksen vakaus- ja kasvupolitiikan ehdot.

Luxembourgin huippukokouksen ja sitä seuranneiden muiden huippukokousten mukaan lukien Wienin johtopäätökset ovat vielä vaillinaisia tarkasteltaessa sisämarkkinoita neljän vapauden - tavaroiden, palvelusten, pääoman ja työvoiman vapaan liikkumisen - näkökulmasta. Näistä työvoiman vapaa liikkuminen ja siihen liittyvä sosiaaliturva on jäänyt liiaksi taka-alalle. Samoin taka-alalle on jäänyt se miten kansalliset hyvinvointipalvelut toimivat Euroopan unionin kansalaisuuden näkökulmasta. Näihin kysymyksiin on pyritty vastaamaan nyt käsillä olevassa julkaisussa 'Euroopan ingraation syventyminen ja sosiaaliturva'.

### 1. EMU ja sisämarkkinat

Euroopan talous- ja rahaliitto (EMU) aloitti toimintansa 1.1.1999. Talous- ja rahaliiton muodostavat yksitoista Euroopan unionin viidestätoista jäsenmaasta. Sen valuuttana on Euro. EMUn vaikutus jäsenmaissa näkyikin välittömästi sisämarkkinoiden hintojen läpinäkyvyytenä. EMU syventää sisämarkkinoiden toimintaa.

Talous- ja rahaliiton hyödyt syntyvät hyvin toimivista sisämarkkinoista. Yhteinen valuutta eliminoi valuutan vaihdosta aiheutuvat liiketoimikustannukset. Tästä seuraa sekä välittömiä että välillisiä hyötyjä (Cardani 1998). Hintamekanismin toimivuuden parantuminen lisää jäsenmaiden hyvinvointia.

Hyötyjä ei saada kuitenkaan vastikkeettomasti, sillä jäsenvaltioilla ei ole enää mahdollisuutta oman valuutan ulkoisiin muutoksiin kansallisen kilpailukyvyyn parantamiseksi. Jos sisämarkkinoiden keskinäisen riippuvuus lisääntyy ja jäsenmaitten elinkeinoelämän rakenteet tulevat yhä lähemmäksi toisiaan, yhteisen rahapolitiikan teho kasvaa, mikä samalla lieventää epäsymmetristen shokkien maakohtaista haittavaikutusta (ks. de Grauwe 1997). Tämä implikoi, että hyvin toimivat sisämarkkinat ovat talouspolitiikan koordinoinnin tärkeä instrumentti.

Kun pääomat voivat liikkua vapaasti yli rajojen ja eri maiden valuutat kelluvat toisiaan vasten, talous- ja rahaliiton yksittäisen jäsenmaan itsenäisen rahapolitiikan menettä-



---

minen ei enää ole niin merkityksellinen tekijä kansallisen kilpailukyvyn kannalta kuin säänneltyjen pääomamarkkinoiden vallitessa. Kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauduttua yksittäisen maan finanssipolitiikka on menettänyt tehoaan verrattuna säänneltyjen rahamarkkinoiden antamaan toimintaympäristöön. Pekkarisen (1997) johtama asiantuntijaryhmä totesi, että laajat sisämarkkinat palauttavat yksittäisen jäsenmaan mahdollisuutta torjua finanssipolitiikalla suhdannevaihteluiden ja epäsymmetristen shokkien taloudellisia haittavaikutuksia.

Talous- ja rahatalousliitossa korostuvat reaalkilpailulliset tekijät kuten työntekijöiden osaaminen, yrittäjätaidot jne (Salais 1997). Laajat sisämarkkinat tuovat EMU-maille vakautta, mikä näkyy vakaina, alempina korkoina erityisesti aiemmin inflaatioherkässä maassa kuten Suomessa. Hyödykemarkkinoilla kilpailu alentaa hintoja ja hinnoittelukäytännöt muuttuvat, kun kansallisesti segmentoidut markkinat katoavat.

Sisämarkkinat ovat EMU:n ydin. Rakennepolitiikka työllisyyspolitiikan mukaan lukien on jäsenvaltioiden vastuulla. Maiden kapasiteetti hoitaa negatiivisia shokkeja on sitä parempi, mitä joustavammin sisämarkkinat toimivat. Joulukuussa 1997 pidetyn Luxembourgin huippukokouksen johtopäätös painotti:

- 1) jäsenmaiden taloudellisen kehityksen valvontaa, jotta voitaisiin taata kestävä konvergenssi;
- 2) Amsterdamin sopimuksen vakaus- ja kasvupaketin toteuttamista
- 3) jäsenmaiden työllisyyden, rakennepolitiikan ja hyödykemarkkinoiden valvontaa;
- 4) tehokkuutta lisäävien verouudistusten edistämistä ja haitallisen verokilpailun vähentämistä.

## 2. Kirjan artikkelit

Taloudellinen integraatio on merkittävästi edennyt 40 vuodessa. Rooman vuoden 1957 perussopimuksen yhteydessä yhteisötason sosiaalipolitiikalle annettiin toissijainen asema. **Johannes Pakaslahti** käsittelee Euroopan integraatiota funktionaalisten teorioiden pohjalta. Ne korostavat keskittymistä kysymyksiin, joissa voidaan päästä käytännön tuloksiin ja välttää erimielisyyksiä muun muassa kansalliseen määräysvaltaan puuttumista. Taloudellisen integraation etenemistä voidaan osin selittää funktionalististen teorioiden pohjalta, mutta vastaavaa ei voida tehdä yhteisön sosiaalipolitiikan osalta. Katsauksessaan miten EMU:n siirtymävaihe on jo vaikuttanut kansallisiin hyvinvointijärjestelmiin hän toteaa Euroopan integraation syventymisen näkyvän yhä selvemmin kansallisissa järjestelmissä. EMU murtaa Rooman sopimuksen asettamia rajoja. Yhteisö on ikäänkuin palanut takaisin Rooman sopimuksen "perusfilosofiaan" siitä että talousintegraatio heijastuu viiveellä myönteisesti sosiaalipolitiikkaan. Nyt kysytään, missä määrin tämä uusi tilanne on huomioitu Euroopan yhteisön (EY) tehtävänasettelussa.

1960-luvulta periytyvän funktionalistisen argumentin mukaan yhteiskunnan rakenteiden - demografia, työllisyys, taloudellinen taso - samankaltaistumisen tulisi lähentää myös sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Euroopan integraatio on merkittävä sosiaalipolitiikan konvergenssia aiheuttava tekijä. **Juho Saari** pohtii kysymystä, kuinka E(M)U vaikuttaa sosiaalipolitiikan makrotason 'megatrendeihin' EU-maissa. Empiiristen havaintojen mukaan eri maiden julkiset sektorit ja sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat lievästi konvergoituneet viimeisten parin kymmenen vuoden aikana, mutta samanaikaisesti maat ovat säilyttäneet kansallisia piirteitä. Jos EMU johtaa sosiaalipoliittisten järjestelmien konvergenssiin, paine välittyy nimenomaan rahoituksen, erityisesti sen pohjan leveyden ja eräiden korkeiden tasojen kautta.

---

Kilpailun lisääntyminen E(M)U:ssa ei ole ainakaan toistaiseksi johtanut rahoitusjärjestelmien sisäisen rakenteen muutoksiin. Missä määrin EMU:n positiiviset vaikutukset taloudelliseen kasvuun kompensoivat veroasteiden vähennykset, jää nähtäväksi.

Eurooppalainen hyvinvointivaltio ei ole vielä olemassaolevaa todellisuutta. **Liisa Nieminen** pohtii kirjoituksessaan suomalaisen/pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tulevaisuutta Euroopan unionin näkökulmasta. Onko mahdollista, että samat piirteet vallitsisivat joskus koko EU:n alueella? Ainakin tavoitteiksi ne on jo asetettu Euroopan yhteisön oikeudessa (lähinnä ns. soft law -tasolla). EY:n oikeusjärjestys perustuu kuitenkin melko erilaisille lähtökohdille kuin Suomen ja muidenkin Pohjoismaiden oikeusjärjestykset. Voidaan kysyä, miten huolehtia siitä, että vapaan kilpailun lähtökohdille yhä paljolti rakentuva EY:n oikeus ei tuhoa suomalaisen oikeusjärjestyksen erityispiirteitä. Suomalaiselle ja myös pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle tyypillisin - ja samalla sen muista hyvinvointivaltiomalleista omaksi ryhmäkseen erottava - piirre on se, että julkinen valta on enenevässä määrin ottanut itselleen vastuun hoivasta (sekä vanhusten- että etenkin lastenhoidon osalta) luomalla sosiaalipalveluja. Pohjoismaiden osalta voidaan perustellusti käyttää sosiaalisen kansalaisuuden käsitettä. Perinteisempi tapa rakentaa sosiaaliturvaa on ollut (alunperin nimenomaisesti vain miesten) ansiotuloihin perustuvan sosiaalivakuutusjärjestelmän kehittäminen (sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden yms. riskien varalta), kun taas pohjoismaisessa mallissa sosiaalivakuutus ei ole enää samalla tavoin dominoivassa asemassa, kuin se on esimerkiksi vakuutusjärjestelmän edelläkävijämaassa Saksassa. Tilanne on Pohjoismaissa kaiken kaikkiaan paljon modifioidumpi, sillä sosiaalivakuutuksen nojalla maksettavat yksilölliset etuudet kuuluvat täällä kaikille maassa asuville. Aina viime vuosiin saakka myös EY:n oikeudessa sosiaaliturvan osalta on keskitytty lähinnä vain sosiaalivakuutukseen. Kiinnostuksen kohteena on ollut vain työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen kuuluva sosiaaliturva. Jo lähtötason erilaisuus eri maissa saa aikaan sen, että EY:n tasolla ei ole mahdollista - tuskin haluakaan - hyväksyä sosiaalipalveluista kovin yksityiskohtaisia säännöksiä, jotka sitoisivat tiukasti kaikkia jäsenmaita. EY:n oikeudessa kyse on pikemminkin yhteisten tavoitteiden asettamisesta jäsenmaiden lainsäädännölle (ns. konvergenssi). Ottamalla sosiaaliset oikeudet vakavasti pystytään kuitenkin edistämään nykyistä oikeudenmukaisemman yhteiskunnan rakentamista. Kansallisvaltiokansalaisuus ja unionin kansalaisuus eivät ole millään tavoin ristiriidassa keskenään, mutta täysin erisuuntaisista oikeuksista ei myöskään voi olla kyse.

Euroopan unionissa kansallinen oikeusjärjestelmä, yhteisön oikeus ja kansainvälinen oikeus yhdessä muodostavat kehyksen sosiaalipolitiikkaa koskevalle yhteiskunnalliselle päätöksenteolle. Sosiaalipolitiikan kannalta tärkeitä ovat erityisesti kansallisissa perustuslaeissa, Euroopan unionin perustamissopimuksessa sekä ihmisoikeussopimuksissa yksilölle turvatut oikeudet. Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksia suomalaiseen sosiaaliturvajärjestelmään ei ole mahdollista arvioida ottamatta huomioon oikeuden muuttuvaa luonnetta. Yhteisön oikeuden sisältö täsmentyy ja muuttuu erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toiminnan kautta. Yhteisön oikeus ei muodosta kansalliseen oikeusjärjestykseen verrattavaa kattavaa oikeusjärjestystä. Tämän vuoksi yhteisön oikeuden merkityksen ja vaikutustapojen analysointi edellyttää kaikkien lainsäädäntöä muovaavien eri ulottuvuuksien tuntemista. Mikäli oikeuden sisällön muotoutumiseen halutaan osallistua ja vaikuttaa, tulee huomio kiinnittää asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon niin komissiossa, parlamentissa, neuvostossa kuin tuomioistuimessakin. Sosiaaliturvan alalla on sillä, miten aktiivisesti ja asiantuntevasti pri-

---

tään vaikuttamaan EY-tuomioistuimessa esillä oleviin asioihin on, suuri merkitys yhteisön oikeuden kehityksen kannalta. Sosiaaliturvajärjestelmää koskevaa päätöksentekoa ohjaa kansalaisten oikeuksia koskevien säännösten lisäksi toimivallan jakoa jäsenvaltioiden ja unionin välillä koskevat perustamissopimuksen määräykset. Vaikka sosiaaliturvajärjestelmää koskeva toimivalta kuuluukin jäsenvaltioille, on henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi hyväksytty myös sosiaaliturvaa koskevaa yhteistä lainsäädäntöä. Tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden toteuttaminen asettaakin vaatimuksia, jotka tulee ottaa huomioon sosiaaliturvajärjestelmää koskevassa päätöksenteossa. **Maija Sakslin** tarkasteleekin artikkelissaan lähemmin sairaanhoitoon liittyvää sosiaaliturvaa yhteisön oikeuden turvaamien perusvapauksien valossa.

Sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset kuuluvat suurimmaksi osaksi jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan ja EY:llä on ainoastaan rajoittunut toimivalta sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa. EY:n sosiaaliturvaa koskeva ja jäsenvaltioita sitova sääntely muodostuu pääasiassa kolmesta sääntelykokonaisuudesta: EU:ssa liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan sääntelystä, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa koskevasta sääntelystä ja lainsäädännön yhtenäistämiseen tähtäävästä sääntelystä, joka muodostuu pääasiassa työterveys- ja työsuojelukysymyksistä. **Essi Rentola** tarkastelee artikkelissaan naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun valossa EY:n siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä sosiaaliturvaa sääntelevää EY:n asetusta 1408/71. Tämä asetus sääntelee jäsenvaltiosta toiseen liikkuvan työntekijän ja hänen perheenjäsentensä sosiaaliturvan yhteensovittamista. Tämän tarkoituksena on turvata yksi yhteisön perusvapauksista - työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Perustamissopimuksen 51 artiklan mukaan jäsenvaltiossa ansaitut sosiaaliturvaetuudet on pääsääntöisesti voitava viedä maasta. **Essi Rentola** analysoi tuoretta EY-tuomioistuimen ratkaisua asiassa *C-275/96 Kuusijärvi v Riksförsäkringsverket*, jossa on kyse äitiyslomalla olevan naisen vanhempainrahakauden keskeyttämisestä Ruotsista Suomeen muuton yhteydessä. Tämä EY-tuomioistuimen ratkaisun merkitys on suuri Suomen ja Ruotsin välillä liikkuvien työntekijöiden - erityisesti naisten - kannalta.

EU:n menettelyyn liittyy, että tietyistä asioista voidaan päästä kompromissiin jäsenmaiden kesken, toisista taas hyvin hankalasti. Sisämarkkinaohjelman jälkeen on väitetty 'negatiivisen integraation' eli markkinoiden vapauttamisen etenevän paremmin kuin 'positiivisen integraation', uusien säädösten luomisen. Tässä suhteessa voidaan erottaa tuotteita ja tuotantoprosesseja koskeva sääntely: edelliset etenevät sisämarkkinoiden logiikan myötä, mutta prosesseihin liittyvät ympäristö- ja sosiaalinnormit törmäävät yksimielisyyden puutteeseen. Eurooppalaisen sosiaalipolitiikan yhteinen päätöksenteko näyttää jäävän riippuvaiseksi jäsenvaltioiden ja markkinatoimijoiden tahdosta. EU-integraation suhde globalisaatioon on kiintoisalla tavalla kaksijakoinen. EMU on osaltaan rahoitus- ja pääomamarkkinoiden globalisaation osa ja eurooppalainen jatke. Talous- ja rahaliiton ajatellaan muodostavan myös vastavoiman ylikansalliselle valuuttakeinottelulle ja spekulatiivisille sijoituksille. Yhtenäisrahan oloissa ei voi enää keinotella yksittäisen euroalueeseen kuuluvan maan valuuttaan kohdistuvilla odotuksilla ja paineilla. **Pekka Kosonen** käsittelee artikkelissaan globalisaatiota ja Euroopan integraatiota erityisesti pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden, tai pohjoismaisten mallien näkökulmasta. Pohjoismaiset mallit vakiintuivat toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä taloutta ja politiikkaa yhteenkytkeviksi ajattelu- ja toimintatavoiksi. Pohjoismaisten kansallisvaltioiden asema on selvästikin muuttunut 1980-luvun puolivälin jälkeen. Suuryritysten kansainvälistyminen on sekin muutos,

---

jolla on vaikutuksensa pohjoismaisiin malleihin. Sosiaalisen korporatismin heikkeneminen Ruotsissa on tästä esimerkki. Kansainvälisesti vertaillen on puhuttu sosiaalisen korporatismin korvautumisesta 'kilpailullisella korporatismilla', joka painottaa kilpailukykyä ja niin reaali- kuin nimellispalkkojen hillintää.

Monien analyytikoiden mielestä EU ylikansallisenä yrityksenä on eniten epäonnistunut työn jakamisen kohdalla. Työttömyysasteen keskiarvo koko unionin alueella oli helmikuussa 1998 yhä 10.3 prosenttia työvoimasta - korkein se on edelleen Espanjassa ja Suomessa. Keskeinen kysymys Euroopan sosiaalisen mallin suhteessa sen kilpailijablokkeihin, USA:han ja Japaniin on, ovatko korkea työllisyys ja kohtuullinen, jopa antelias sosiaaliturva sovittavissa yhteen ja mahdollisia samanaikaisesti. Globaalisesti heikentyneen kilpailuase-  
man – vakava tiedostaminen on osaltaan johtanut monet Euroopan maat uudelleenarvioimaan omaksumaansa hyvinvointipolitiikkaa. **Matti Heikkilä** purkaa artikkelissaan työn ja toimeentuloturvan välisen sidoksen osiinsa. Hän tarkastelee kolmea toisiinsa liittyvää kysymystä – (i) kysymystä palkkatyön insentiiveistä ja sosiaaliturvasta, (ii) kysymystä sosiaalisesta aktivoinnista laadullisesti uutena politiikkavastauksena, sekä (iii) kysymystä lakisääteisestä vähimmäisturvasta. Aktiivin työmarkkinapolitiikan sisäänkirjoitettu tavoite on integroida ihmiset yhteiskuntaansa työn kautta. Mutta aktivointi käsitteenä voi ulottua pitämään myös muita ihmellisen toiminnan aktiviteetteja sosiaalisesti arvokkaina ja tärkeinä. Tiedot työvelvollisuuden ja ”työlinjan” piirteet ovat aina läsnä aktiivissa työmarkkinapolitiikassa, mutta eivät välttämättä aktivoinnissa. Aktivointi voi tähdätä täysipainoiseen sosiaaliseen kansalaisuuteen myös työmarkkinoiden ulkopuolella. Vaikka aktivoinnin käsite sisältääkin idean vapaasta tahdosta ja todellisista kannustimista, todellista päätösvaltaa on harvoin annettu pelkästään asiakkaalle. Useimmissa ohjelmissa ns. porkkanapuolen kannustimet on kombinoitu keppipuolen sanktioihin, yleensä etuuden menettämisen riskiin.

Työttömyysvakuutuksen rahoitukseen osallistuvat useimmissa teollistuneissa maissa valtio, työnantajat ja vakuutetut työntekijät. Työttömyyden nousu johtaa yleensä vakuutusmaksujen nousuun. Korkeammat maksut ovat taas haitallisia työllisyyden kannalta. Jos maksut ovat samat kaikilla yrityksillä ja toimialoilla, ei niihin liity mitään käyttäytymistä ohjaavia kannustimia. Eräs tapa vaikuttaa yritysten työllistämisen- ja irtisanomispäätöksiin sekä palkanmuodostukseen on tiukempi vakuutusperiaatteen noudattaminen työttömyysvakuutusmaksujen määräytymisessä. Maksujen liittäminen kiinteämmin työttömyysriskiin, joka on erilainen eri aloilla ja eri yrityksissä, johtaisi maksujen eriyttämiseen toimialoittain ja/tai yrityksittäin. Tällöin syntyisi uusi takaisinkytkentämekanismi työllistämisen ja työvoimakustannusten välille, jolla pitäisi olla irtisanomisia vähentävä ja palkkamalattia lisäävä vaikutus. **Pasi Holm, Jaakko Kiander ja Pirkko Valppu** esittelevät artikkelissaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksujen toimialoittaisesta ja/tai yrityskohtaisesta eriyttämisestä käytyä kansainvälistä keskustelua ja tuovat esiin työttömyysvakuutusjärjestelmän uudistusehdotuksia. Vaikka maksut ovat useimmissa maissa tasasuuruksia, on niiden eriyttämistä koskeva keskustelu ajankohtaista monessa maassa. Monissa maissa on myös tutkittu työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämistä, mutta harvoissa sitä on toteutettu käytännössä. Näyttää ilmeiseltä, että ennenkuin työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämisessä voidaan edetä käytännön tasolle, tarvitaan lisää tutkimustietoa sen vaikutuksista. Erityisesti mikrotason tutkimustieto yritysten rekrytointi- ja irtisanomiskäyttäytymisestä olisi tarpeen.

---

**Voitto Helander** analysoi artikkelissaan kolmannen sektorin merkitystä Euroopan unionin jäsenmaissa. Erittely perustuu Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project vuonna 1998 tuottamaan vertailukelpoiseen perustietoon kolmannesta tai voittoa tavoittelemattomasta sektorista. Tässä projektissa kolmannen sektorin rajauskriteereinä toimivat rakenteellisuus, yksityisyys, voittoa tavoittelematon jakaminen, itsehallinnollisuus ja vapaaehtoisuus. Ne organisaatiot, jotka tavallisimmin liitetään kolmanteen tai voittoa tavoittelemattomaan sektoriin, koostuvat järjestöistä ja säätiöistä. Keskeisimpinä tarkastelukohteina ovat kolmannen sektorin työllistämisosuus, vapaaehtoispanostus sekä varainhankinta. Euroopan unionin maissa esiintyy hyvin suurta vaihtelua verrattaessa kolmannen sektorin suuruutta yhteiskunnan toisiin sektoreihin, sen sisäistä painottumista, vapaaehtoistyön osuutta ja toiminnan rahoituksellista painopistettä. Tärkeänä kolmannen sektorin laajuutta ja voimaa selittävänä tekijänä korostuu julkisen sektorin harjoittamaa politiikkaa kolmannen sektorin yksikköjä kohtaan. Jos valtiokoneistoa hallussaan pitävän poliittisen eliitin asenne vaihtoehtoisiin organisoituneen vallankäytön keskuksiin on hyvin rajoittava, ei kolmas sektori kykene kehittymään elinvoimaiseksi ja toimintakykyiseksi. Euroopan unionin maissa ei esiinny erityisen vahvoja rajoitteita kolmannen sektorin vahvistumiselle. Sen merkitys työllistäjänä ja vapaaehtoisen työpanoksen tuottajana on kasvanut voimakkaasti vielä 1990-luvulla. Samalla se on ottanut - hyvin suuressa mitassa julkisen tuen turvin - hoitaakseen hyvinvointipalveluja. Kolmannen sektorin tuottamista palveluista runsas kolme neljäsosaa kohdistuu hyvinvointivaltion ydinsektorille. Kun kolmannen sektorin omin anti, vapaaehtoispanostus, korreloi negatiivisesti julkisen rahoitusosuuden kanssa, voidaan kysyä missä määrin niiden kohdalla on oikeutettua puhua omaleimaisesta sektorista. Vain Pohjoismaissa ja osin Iso-Britanniassa vapaaehtoisuuspanostus näyttää olevan tunnusomaista kolmannelle sektorille.

---

## Kirjallisuus

Cardani, Angelo: The Monetary Union and the Single Market: Challenges and Opportunities. Teoksessa Pochet, Philippe & Vanhercke, Bart (eds): Social Challenges and Economic and Monetary Union. Observatoire social européen, Brussels 1998, 117-134.

De Grauwe, Paul: The Economics of Monetary Integration. Oxford University Press, Oxford 1994.

EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti: Rahaliitto ja Suomi - talouden haasteet. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997 / 24, Helsinki 1997.

Salais, Robert: To Provide Security in a Flexible Economy. Modernising and Improving Social Protection in Europe. Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales 4 (1997), 43-62.

---

**Pakaslahti Johannes**

# **EMU JA SOSIAALITURVA - SYVENTYVÄN TALOUSINTEGRAATION VAIKUTUKSIA**

## **1. Johdanto**

### ***1.1. Rooman sopimus ja EMU***

Taloudellinen integraatio on merkittävästi edennyt 40 vuodessa. Euroopan yhteisön eri vaiheissa on keskusteltu siitä, kuinka laajaa tai suppeaa sosiaalipoliittikkaa tarvitaan yhteisötasolla sekä miten integraation syventyminen vaikuttaa kansalliseen sosiaalipoliittikkaan ja sen rahoitukseen. Hallitsevana näkemyksenä on ollut, että integraatiolla on vain vähäistä vaikutusta kansallisiin sosiaalipoliittikkoihin ja siksi yhteisötason toimiakin tarvitaan vain rajallisesti.

Sisämarkkinaohjelma 1980-luvulla syvensi taloudellista integraatiota. Siihen liittyi laaja keskustelu kaavailujen toimien sosiaalipoliittisista ulottuvuuksista. Keskustelu nosti esille huolia ja uhkakuvia, osin liioiteltujakin. Talous- ja rahaliitto (EMU) avaa laadullisesti uuden vaiheen niin taloudellisen integraation kuin sen sosiaalipoliittisten vaikutusten osalta.

EMU vaikuttaa kasvavassa määrin kansalliseen sosiaalipoliittikkaan. Vaikutus on epäsuoraa ja toteutuu ensisijaisesti EMU:n konvergenssiehtojen sekä sisämarkkinoiden liittyvän verotuksellisen kilpailun kautta. Ne vaikuttavat sosiaaliturvan liikkumatilaan ja sen rahoituksen rakenteisiin.

Tässä artikkelissa käsitellään aluksi lyhyesti integraatiota funktionaalisten teorioiden pohjalta. Kun Rooman vuoden 1957 perussopimuksen yhteydessä yhteisötason sosiaalipoliittikalle annettiin toissijainen asema, nämä teoriat olivat voimissaan. Tarkastelen, miten ne selittävät integraation etenemistä niin talouden kuin sosiaalipoliittikan osalta.

Luon katsauksen taloudellisen integraation vaiheisiin. Vaikeuksista huolimatta se on edennyt ja syventynyt. Tämän jälkeen arvioin yhteisön yhteisön sosiaalipoliittikan tilaa ja muutoksia. Totean, että siinä missä taloudellisen integraation etenemistä voidaan selittää funktionalististen teorioiden pohjalta, ei vastaavaa voida suoraviivaisesti tehdä yhteisön sosiaalipoliittikan osalta. Kysynkin tarvitseeko taloudellinen integraatio ylipääntänsä sosiaalipoliittisen komponentin. Sitä tarkastelen sisämarkkinoiden ja EMU:n kehittymiseen liitettyjen uhkakuvien kautta. Luon katsauksen EMU:n siirtymävaiheen vaikutuksiin kansallisiin hyvinvointijärjestelmiin ja totean taloudellisen integraation ylittäneen nyt rajat, jossa sen vaikutus kansallisiin järjestelmiin on selvässä kasvussa.

---

EMU kuvataan laadullisesti uudeksi tavoitteeksi verrattuna yhteisön alkuperäisiin taloudellisiin pyrkimyksiin. Se murtaa Rooman sopimuksen asettamia rajoja. Nyt kysytään, missä määrin tämä uusi tilanne on huomioitu yhteisön tehtävänasettelussa. Katson, että yhteisö on ikäänkuin palanut takaisin Rooman sopimuksen "perusfilosofiaan" siitä että talous-integraatio heijastuu viiveellä myönteisesti sosiaalipolitiikkaan. Myös tämän perusteella onkin katsottu, että sosiaalisesta ulottuvuudesta ei tarvitsisi yhteisötasolla kantaa liiemmin huolta. Tässä on yksi niistä argumenteista, joilla on yritetty karttaa yhteisötasolla arvioita EMU:n sosiaalisista vaikutuksista.

## *1.2. Spill-over*

Funktionalistiset ja uusfunktionalistiset integraatioteoriat kehittyivät ja vaikuttivat II maailmansodan kokemusten ja traumojen keskellä puntaroitaessa Länsi-Euroopan tilannetta ja varsinkin sitä, miten päästä eteenpäin. Teoriat syntyivät pitkälle pakottavista käytännön tarpeista. Oli yritettävä selittää ja analysoida mahdollisesti syntyvää tai juuri liikkeelle lähtenyt eräiden eurooppalaisten maiden taloudellista (ja samalla poliittista) integraatiota, jollaista ei suoranaisesti aiemmin ollut koettu ja jota koskevia valmiita teoreettisia lähtökohtia ei ollut. Uudet lähtökohdat heijastuivat alkuvaiheen ratkaisuisa, joista useat vaikuttavat yhä edelleen. Siinä mielessä näissä integraatioteorioissa on yhä edelleen paljon "tuoreutta".

Pelkmans (1997) kutsuu alkuvaihetta kantapään kautta oppimisen vaiheeksi. Kun valmiita malleja ei ollut, niin oli vain kehitettävä jotain. Uusfunktionalismi syntyi Tranholm-Mikkelsenin mukaan suorana reaktiona Euroopan yhteisöjen syntyyn (1997, 302).

Funktionalistisen teorian pioneerina pidetty Mitrany lähti siitä että käytännön toiminta ja yhteistyö johtavat päämääriin. Vastapainona ns. realistisen koulukunnan näkemykseen kansainvälisestä kanssakäymisestä nollasummapelinä, jossa jotkut voittavat ja toiset häviävät samassa suhteessa, Mitrany koki että kansainvälinen vuorovaikutus pystytään kääntämään plussamerkkiseksi prosessiksi. Jokainen siihen osallistuva voi hyötyä (Viotti ja Kauppi 1993). Funktionalismi esitti keskittymistä kysymyksiin, joissa voidaan alkuun päästä yhteisymmärrykseen ja käytännön tuloksiin sekä välttää erimielisyyksiä muun muassa kansalliseen määräysvaltaan puuttumisesta. Sen mukaan tulisi valita tietyt etenemisen sektorit ja jättää muut, kiistellymmät kysymykset sivummalle. Tämä näkemys vaikutti Euroopan hiili- ja teräsyhteisön ja myös viittä vuotta myöhemmin Euroopan talousyhteisön syntyyn.

Uusfunktionalismi vei eteenpäin näkemystä integraation syvenevästä ja laajenevasta vaikutuksesta käsitteen "spill-over" avulla (Haas 1958). Integraation kerrannaisvaikutukset lisääntyvät ja "läikkyvät" (spill-over) muille sektoreille. Haasin koulukunta viesti "integraation expansiivisuutta" (Van der Harst 1997, 9).

Yhtäältä vaikutukset integraatiosektoreiden sisällä kasvavat. Toisaalta ajan mittaan syntyy paineita vetää mukaan uusia taloudellisen toiminnan sektoreita tai niihin kohdistuu kasvavia vaikutuksia. Näin integraatio ajan mittaan "läikkyy" ja täydentyy horisontaalisesti ja vertikaalisesti syveten ja laajentuen (Taylor 1983).

Rooman sopimus keskittyi taloudelliseen integraatioon ja asetti yhteistyölle nykyisestä perspektiivistä tarkasteltuna suhteellisen rajalliset tavoitteet. Tuli pyrkiä keskittymään asioihin, joissa on mahdollista saavuttaa yhteisymmärrys. Niissä oloissa ne tarkoittivat merkit-



---

tävää pyrkimystä asteittain syventää taloudelliseen integraatioon osallistuvien maiden yhteistyötä. Monilla muilla sektoreilla asetettiin vieläkin suppeampia tavoitteita kuten sosiaalipoliitikassa, joka jäi kansallisen tason kysymykseksi paitsi niiltä osin mitä taloudellisen integraation tukeminen mahdollisesti edellyttää (esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksien koordinointi työvoiman liikkuvuuden edistäjänä).

Toisaalta uusfunktionalistisen logiikan pohjalta voisi olettaa, että taloudellisen integraation eteneminen ja syveneminen heijastuisi (spill-over) ajanmittaan myös sosiaalipoliikkaan ja synnyttäisi uusia tarpeita sen täydentämiselle. Tämän kysymyksen arviointi edellyttää, että ensin tarkastellaan taloudellisen integraation etenemistä lähtökohtana Rooman perussopimuksen puitteet.

## **2. Yhteisö ja taloudellinen yhdentyminen**

### ***2.1. Talousintegraation monipolkuinen eteneminen***

Integraatiokirjallisuudessa palataan yhä (esim. Pelkmans 1997) liki 40 vuoden takaiseen "klassiseen" (Molle 1994, 24) Balassa-malliin, joka erittelee taloudellisen integraation etenemistä eri vaiheiden kautta vapaakauppa-alueesta kohti täydellistä talousliittoa. Prosessin aikana talouden ja politiikan eri lohkot lähentyvät toisiaan ja osin pitkälle nivoutuvatkin yhteen (Balassa 1961).

Rooman sopimus asetti tavoitteeksi löyhästi määritellyt yhteismarkkinat täydennettynä eräillä lisäelementeillä kuten yhteisellä maatalouspolitiikalla. Tulliunioni toteutettiin jo 1968 asetettua aikataulua nopeammin. Lukuunottamatta tuotteiden vapaata liikkuvuutta ei kuitenkaan mitään merkittävää saatu aikaan palveluiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden osalta. 1970-luvun yhteismarkkinoiden reaalista tilaa luonnehdittiinkin lähinnä "tavaramarkkinoita koskevaksi tullionioniksi täydennettynä yhteisellä maatalouspolitiikalla sekä tuotteita koskevalla kilpailusäännöstöllä" (Pelkmans 1997, 34-35).

Vuodesta 1973 lähtien 1980-luvun puoleen väliin saakka Hansenin ja Nielsenin (1997, 6) mukaan integraatio ei käytännössä edistynyt. Se oli pysähdyksissä ja uhkasi taantua. Ainoaksi keinoksi edetä nähtiin suuntautuminen taloudellisen integraation syventämiseen sisämarkkinoiden kehittämisen muodossa. Esitys johti hallitusten väliseen konferenssiin ja muutoksiin Rooman perussopimuksessa Yhtenäisasiakirjan muodossa.

Valkoinen kirja vuodelta 1985 sisämarkkinoiden täydentämiseksi (Commission, 1985) asetti tavoitteeksi poistaa vuoteen 1993 mennessä suuren joukon fiskaalisia, teknisiä ja fyysisiä raja-aitoja pääoman, tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaalta liikkuvuudelta.

Vuoden 1986 Yhtenäisasiakirja mahdollisti määräenemmistöt lukuisissa sisämarkkinaohjelman edellyttämissä toimissa. Keskeistä siinä oli myös sisämarkkinoiden määrittely artikla 8a mukaisesti alueeksi "ilman sisäisiä rajoja, jossa tuotteiden, henkilöiden, palveluiden ja pääoman vapaa liikkuvuus on turvattu" (Treaties 1987, 227).

Sisämarkkinaohjelma käynnisti uuden vahvan talousnousun yhteisön piirissä. Pitkään jatkunut työttömyyden kasvu näytti katkenneen kun yhdeksän miljoonaa uutta työpaikkaa luotiin. Kansantuote lisääntyi. Vienti veti. Valuutat pysyivät vakaina jäsenvaltioiden

---

valuuttayhteistyön tuloksena. Talousnousun oloissa sosiaalipoliittiset haasteet rahoitusongelmineen pysyivät taka-alalla.

Näissä oloissa aloitettiin uudestaan EMU:n sisällön ja aikataulun valmistelu kun 1970-luvun alussa tehty yritys oli hautautunut silloisiin ulkoisiin ja sisäisiin talousvaikeuksiin. Yrityksen pysyvimmäksi tulokseksi jäi sitä koskeva ns. Werner-suunnitelma (Werner Report 1970). Hannoverin huippukokous 1988 asetti työryhmän komission puheenjohtajan Jacques Delorsin johdolla "tutkimaan ja tekemään konkreettisia ehdotuksia vaiheista" kohti talous- ja rahaunionia (European Council 1988). Seuraavana vuonna valmistui työryhmän esitys (Committee 1989), joka tunnetaan Delorsin raportin nimellä. Sen linjauksiin vaikutti keskeisesti sisämarkkinoiden vahvat kasvusysäykset (De Cecco & Giovannini, 1989).

Raportin suuri ansio oli Grosin ja Thygesenin (1997, 401) mukaan analyysi EMUn tiukoista toteutusehdoista. Suuntaviitat toteutuivat pitkälle Maastrichtin sopimuksessa, joskin itse sopimuksen ja Delorsin raportin sekä varsinkin aiemman Werner-raportin välillä on eroja (esim. Kenen 1995, 3-43; Gros & Thygesen 1997, 401-421; EMU-asiantuntijaryhmän raportti 1997, 25-29).

Varsinkin komissio on korostanut näkemystä, että EMU muodostaisi yhteisön kehityksen tavoitteiden asettelussa kulminoitumispisteen sisämarkkinoiden loogisena jatkeena (Tsoukalis 1997). Komission tiedonanto EMU:sta Maastrichtin neuvotteluprosessin alla on mielenkiintoinen. Siinä todetaan EMU:n kaksitahoinen merkitys. Yhtäältä se voidaan nähdä sisämarkkinoiden toteuttamisen "luonnollisena täydennyksenä". Toisaalta se kuitenkin kuvataan "laadullisena institutionaalisenä loikkana", joka tuo yhteisön huomattavasti lähemmäksi poliittista unionia (Commission 1990, 5).

Romaan sopimus (artiklat 2 ja 3) asetti tavoitteeksi lähinnä vain yhteismarkkinat ja esteiden purkamisen palveluiden, ihmisten ja pääoman vapaalta liikkuvuudelta, sekä talouspolitiikkojen lähentämisen eräillä aloilla. Maastrichtin sopimus määrittelee päämäärät huomattavasti laajemmin. Kenen (1995) toteaa Maastrichtin sopimuksen täydentävän ja laajentavan Rooman sopimusta. Pelkmans korostaa sen merkitsevän "suurta irtautumista alkupe-  
räisestä EEC sopimuksesta" (1997, 40).

Näillä eri lähestymisillä on merkitystä myös sosiaalisen ulottuvuuden kannalta. Mikäli EMU merkitsee vain yhtä osaa loogisesti etenevässä prosessissa, ei välttämättä tarvitse tarkistaa prosessin liikkeellelähdon perusasettamuksia sosiaalipolitiikan osalta, joiden pohjalta sille annettiin yhteisötasolla vain suppea rooli. Mikäli taas EMU ylittää selvästi aiemmat puitteet, olisi loogista, että laadullisesti muuttuva tilanne heijastuisi myös yhteisön sosiaalipolitiikkaa koskeviin perusasettamuksiin.

Taloudellinen yhdentyminen 1950-luvun lopulla lähti liikkeelle ylikansallisesti säädellystä tulliliitosta, vapautti asteittain tuotteiden ja työvoiman esteitä tavoitteena yhteismarkkinat, toteutti läheisemmän valuuttayhteistyön, aloitti sisämarkkinoiden rakentamisen sekä suuntautuu nyt yhteiseen valuuttaan ja Euroopan keskuspankkijärjestelmään sekä asettaa keskeisiä makrotaloudellisia suuntaviittoja ylikansallisella tasolla.

Huolimatta vaikeuksista ja pysähdyksistä on talousintegraatio ikäänkuin spiraalinomaisesti edennyt ja vetänyt vaikutuspiiriinsä uusia aloja, alueita ja maita. Tässä suhteessa funktionalistinen näkemys talousintegraation "ekspansiivisesta logiikasta" (Lindberg 1993) tai

---

"integraation ekspansiivisuudesta" (van der Harst 1997) näyttäisi pitävän paikkansa, vaikka integraatio ei suinkaan ole edennyt niin suoraviivaisesti tai automaattisesti kuin funktionalistit ja uusfunktionalistit aikoinaan uskoivat. Se on edennyt paljon kaavailtua monipolkuisemmin, ja ollut pysähdyksissä. Välillä on puhuttu jopa disintegraatiosta.

Kuitenkin pitemmällä tähtäyksellä näkemys integraation prosessinomaisuudesta ja syvenevästä luonteesta on monilla sektoreilla pitänyt paikkansa. Tranholm-Mikkelsenin (1991) mukaan tässä suhteessa sisämarkkinoiden toteutus on selvä osoitus "spill-overin" dynamiikasta. Entä missä määrin on integraation syventymisen lisäksi tapahtunut horisontaalista "spill-overia" esimerkiksi sosiaalipolitiikkaan?

## ***2.2. Sosiaalipolitiikka integraatiossa***

Sosiaalipolitiikan ja integraation kannalta Balassan lähestyminen on siinä mielessä kiinnostava, että hänkin näki vaikutukset prosessina, ketjuna. Integraation alkuvaiheessa ei ole tarpeen kajota liiemmin sosiaalipolitiikkaan, joskin tietyt minimitasot osallistuvien maiden välillä voivat olla tarpeellisia. Kuitenkin integraation syvetessä käy yhä tarpeellisemmaksi myös yhteinen harmonisoituva sosiaalipolitiikka. Balassalle käsite "harmonisointi" tarkoitti lähinnä tavoitetta "vähentää palkkojen, sosiaalipolitiikkojen jne. välisiä eroja" (Balassa 1961, 211).

Rooman sopimuksen alla käytiin debattia siitä onko toimivien yhteismarkkinoiden edellytys yhteisötason aktiivinen sosiaalipolitiikka vai pikemminkin sen jättäminen toiminnan ulkopuolelle (Nielsen & Szyssczak 1997, 17). Eräät olivat huolissaan siitä, että ellei sosiaaliturvarakenteita muodossa tai toisessa yhdenmukaistettaisi, vapaampi kilpailu aiheuttaa ongelmia kehittyneille järjestelmille, joiden ylläpitoon on suunnattu kilpailijamaita enemmän taloudellisia resursseja.

Kaupan esteiden purkamisen aiheuttamia mahdollisia vaikeuksia arvioitiin voitavan torjua tai vähentää siirtymällä asteittain sosiaaliturvajärjestelmien harmonisointiin - etenkin ydinkysymyksen eli järjestelmien rahoituksen osalta (Brewster & Teague 1989, 51-53). Toisaalta sanottiin, että yhteismarkkinoiden puitteissa olisi tilaa erilaisille järjestelmille ja rahoitusmalleille sosiaalimenojen muodostaessa vain yhden osan kokonaistyövoimakustannuksista, jotka puolestaan ovat vain yksi kansakunnan ja tuotteiden kilpailukykyyn vaikuttavista monista tekijöistä (Chassard 1992).

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n korkean tason työryhmä viittasi raportissaan (ILO 1957) esille nostettuun huoleen yhdentymisen sosiaalisista vaikutuksista. Raportissa käsitellään varsinkin neljää "sosiaalisista ongelmaa":

- (i) muodostavatko työvoiman kustannusten ja "varsinkin sosiaalimaksujen" kansainväliset erot esteen vapaammille markkinoille;
- (ii) miten vähentää tietyillä teollisuussektoreilla työntekijöiden ongelmia, jotka voivat syntyä läheisemmästä taloudellisesta yhteistyöstä;
- (iii) tulisiko eurooppalaisten valtioiden tiivistää konsultaatioitaan ja yhteistyötään "sosiaalipolitiikkojensa muotoilemisessa ja toteuttamisessa" sekä
- (iv) liikkuvan työvoiman sosiaalisista ongelmista (ibid. 100).

---

Kysymyksenasettelu nousee rajoitetun integraation lähtökohdista. Kolme ensimmäistä kysymystä kohdistui ensisijaisesti vapautuviin tavaramarkkinoihin, neljäs työmarkkinoiden liikkuvuuteen. Raportin painopiste oli kaupan vapauttamisessa. Näin myös johtopäätökset avautuvan integraation sosiaalipoliittisista vaikutuksista olivat rajalliset. Ryhmä kuitenkin tiedosti monen "eurooppalaisen olevan sitä mieltä, että taloudellisen integraation tulisi edetä pidemmälle".

Vaikka raportin mukaan tehostuva taloudellinen yhteistyö ja kaupan vapautuminen johtavat Euroopan suurempaan vaurauteen, "vakavia varoituksia" on esitetty kehityksen mahdollisista "sosiaalisista seurauksista" (ibid. 99). Raportin mukaan vaikeuksia voi syntyä muunmuassa tuottavuuden eroista, mutta niitä voidaan tasapainottaa joko hintatasoa alentamalla tai tarkistamalla kurssitasoa eli devalvoimalla (ibid. 104).

### ***2.3. Sosiaalipolitiikka jälkijoukossa***

Ryhmä kirjaa "perusfilosofiakseen" sen, että taloudellisen yhteistyön kumulatiivisten vaikutukset ovat se keskeinen tekijä, joka vaikuttaa myös elintason nousuun. Tiivistyvä yhteistyö heijastuu myönteisesti talouteen ja työllisyyteen ja luo edellytyksiä sosiaalipolitiikan kehittämiseksi. (ibid. 100-101). Tämä perusfilosofia on ollut vallitsevana pitkälle tähän päivään saakka.

Brewsterin ja Teaguen (1989, 53-54) mukaan ILO:n työryhmän suositukset vaikuttivat keskeisesti siihen, että Rooman sopimus otti lähtökohdakseen "minimalistisen lähestymisen" sosiaalipolitiikkaan - aivan kuten työryhmä oli esittänyt. Toinen keskeinen Rooman sopimuksen perusteisiin vaikuttanut dokumentti oli ns. Spaakin komitean mietintö vuodelta 1956 yhteismarkkinoiden tavoitteista. Verrattuna siihen Rooman sopimuksen sosiaalipoliittisia artikloja jonkin verran vahvistettiin (art. 119 miesten ja naisten samapalkkaisuudesta) johdettua Ranskan kilpailuasemiensa puolesta tuntemasta huolesta.

Sopimusta on usein kuvattu taloudelliseen uusliberalismiin pohjautuvaksi dokumentiksi (Hepple 1993). Sosiaalipoliittisia artikloja on pidetty heikkoina ja toimivaltaa marginaalisena (Nevin 1990; Weiss 1990). Siksi Watsonin (1991) mukaan yhteisön rooli sosiaalipolitiikassa on Rooman sopimuksesta lähtien ollut epäselvä ja ristiriitoja aiheuttava.

Perusfilosofia lähtee Hantraisin mukaan siitä että hallitsevana moottorina on kukoistava talouskasvu. Sosiaalinen kehitys syntyy pikemminkin taloudellisen integraation tuloksena kuin on sen edellytys (Hantrais 1995, 1). Markkinahenkisen linjauksen mukaisesti sosiaalipolitiikka hoituu jälkijättöisenä prosessina, jossa sosiaalisten olosuhteiden kohentuminen syntyy taloudellisen yhdentymisen synnyttämien kasvuefektien pohjalta (Moussis 1997, 9).

---

## 2.4. Vaiheita

Yhteisön perustamisen jälkeisenä kautena ei alkuun tapahtunut paljoakaan yhteisötason sosiaalipolitiikassa. Hallitsevana kysymyksenä oli vahvistaa työvoiman vapaata liikkuvuutta osana markkinoiden rakentamista. 1970-luvulla vallitsi jonkin aikaa (osin kytkeytyneenä silloiseen EMU-pyrkimykseen) aktiivisempi sosiaalipolitiikan vaihe, jossa kohdistettiin huomiota minimitasoihin ja hyväksyttiin työlainsäädäntöä, samapalkkaisuutta, koulutusta sekä työterveyttä ja turvallisuutta koskevia direktiivejä. Tämä toiminta hiipui tultaessa 1980-luvulle.

Alkuperäinen Valkoinen kirja sisämarkkinoiden täydentämisestä (Commission 1985) jätti sosiaalipolitiikan ulkopuolelle. Kuitenkin ohjelma synnytti intensiivisen poliittisen debatin sosiaalisesta ulottuvuudesta (Room 1994). Sisämarkkinaohjelma sekä talouden ja pääomaliikkeiden kansainvälistyminen synnyttivät 1980 luvulla vastareaktioina vaatimuksia aktiivisesta yhteisötason sosiaalipolitiikasta (Hine 1998, 3). Varsinkin ranskalaiset ja belgialaiset toivat esille sisämarkkinoiden sosiaalisen ulottuvuuden tarpeen. Myös komissio oli puheenjohtajansa Jacques Delorsin johdolla toimielias (esim. Ross 1995).

1980-luvun toisen puoliskon kehitystä voi tiivistää seuraavasti:

- Sisämarkkinaohjelma vuonna 1985
- EY:n toimivaltaa sisämarkkinoiden toteuttamiseksi laajennettiin (Yhtenäisasiakirja 1886/87)
- samalla mahdollistettiin enemmistöpäätökset eräissä työlainsäädännöllisissä ja sosiaalipoliittisissa asioissa (art. 118a)
- rakennerahastojen varoja kaksinkertaistettiin v. 1988 (ns. instituutioiden välinen sopimus)
- hyväksyttiin 11 jäsenvaltion voimin Yhteisön työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirja joulukuussa 1989

Tiettyssä mielessä 1980-luvulla yhteisön sosiaalipolitiikan kehittäminen seurasi talouspolitiikan kantapäillä, mutta pohjautui tarpeeseen reagoida talouden kehitykseen ja poliittisiin vaatimuksiin.

Huolimatta sosiaalisen ulottuvuuden saamasta huomiosta, sen reaalinen merkitys jäi vaatimattomaksi. Sen ovat faktisesti myöntäneet niin jäsenvaltiot kuin komissio. Eurooppa-neuvosto totesi kesällä 1991 sisämarkkinoiden toteutumisen edistyneen myönteisesti, mutta lisäsi, että "vastaavaa kehitystä" ei ole tapahtunut sosiaalipolitiikassa. Saman asian komissio myöhemmin ilmaisi toteamalla, että sisämarkkinoiden sosiaalista ulottuvuutta "laiminlyötiin" (Commission 1994).

Rhodes toteaa sisämarkkinaprojektin muotoutuneen markkinavetoiseksi. Sosiaalipolitiikka oli sivuraiteilla. Sosiaaliturvan ja vähimmäistasojen merkityksen sijasta alettiin korostaa "joustavuutta" ja "kilpailukykyä" (1998,86).

---

### 3. Yhdentymisen ennakoituja vaikutuksia sosiaalipolitiikkaan

#### 3.1. Suorat ja välilliset vaikutukset

Tarvitaanko sitten ylipäättänsä yhteisötason sosiaalipolitiikkaa? Eräs lähtökohta on se, että taloudellinen integraatio vaikuttaa kansallisesti niin, että yhtäältä syntyy tarvetta yhteisötason täydentäviin toimiin ja toisaalta on turvattava kansallisia edellytyksiä sosiaalipolitiikan hoitamiseksi, joita integraation on arvioitu kaventavan.

Sisämarkkinoiden ja EMU:n vaikutukset sosiaaliturvaan on jaettu suoriin ja välillisiin vaikutuksiin (esim. Pakaslahti 1994; Leibfried & Pierson 1995). Suorilla vaikutuksilla tarkoitetaan lähinnä yhteisöoikeudesta nousevia poliittisia ja lainsäädännöllisiä velvoitteita. Esimerkiksi tällä hetkellä Itä-Euroopan EU-hakijamaat käyvät yhdessä komission kanssa lävitse lainsäädäntöään sovitettavaksi yhteen sisämarkkinoiden *acquis communautaire* -velvoitteiden kanssa. Hakijamaat joutuvat myös osoittamaan Kööpenhaminan vuoden 1993 huippukokouksen laajennuskriteereiden mukaisesti, että ne pystyvät toteuttamaan muun muassa EMU:in liittyvät velvoitteet.

EMU:iin ei toisaalta liity välittömiä velvoitteita jäsenmaille sosiaaliturvan suhteen. Vaikutukset ilmentyvät muiden tekijöiden kuten konvergenssiehtojen kautta, mutta nekin eivät edellytä mitään suoria toimenpiteitä sosiaalimenojen suhteen. Ratkaisut syntyvät hallitusten omista toimista niiden pyrkiessä toteuttamaan konvergenssiehtojen mukaista linjaa ja suhteuttamaan sosiaalimenot sen puitteisiin. Integraatio vaikuttaa epäsuorasti sosiaalipolitiikkaan, mutta sitä on vaikeampaa arvioida kuin suoria vaikutuksia (Leibfried ja Pierson 1995, 70).

Välillinen vaikutus kumpuaa yhdentymisen taloudellisista, poliittisista ja ideologisista tekijöistä, jotka heijastuvat kansalliseen sosiaalipoliittiseen kenttään ja liikkumatilaan. Talouden osalta välillisiä tekijöitä ovat esimerkiksi pääomien, työvoiman ja palveluiden kerrannaisvaikutukset, EMU:n siirtymävaiheen ja vakautussopimuksen vaikutukset julkiseen sektoriin ja sosiaaliturvan rahoitukseen sekä varsinkin sisämarkkinoihin ja pääomien liikkuvuuteen liittyvä verotuksen kehitys (muutospaineet johtuen ALV:n kannoista, valmisteveroista, verokilpailusta ym).

Ohessa lyhyesti eräitä keskustelukysymyksiä, joita on liitetty sisämarkkinoihin ja osin myös EMU:iin. Eräät huolenaiheista ovat osoittautuneet liioitelluiksi. Toiset taas - kuten verokilpailu ja ns. sosiaalinen devalvaatio eri ilmenemismuodoissaan - sellaisiksi, joiden merkitys voi lisääntyä EMU:n oloissa.

Sosiaalisella dumpkauksella tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että tuotantotekijöiden vapaan liikkuvuuden oloissa sisämarkkinoilla yritykset voivat siirtää tuotantoaan ja toimintaansa helpommin sellaisiin maihin ja kohteisiin, jossa suorat ja välilliset työvoimakustannukset ja muut tekijät ovat edullisempia. Tämän puolen toi esille 1980-luvulla varsinkin ammattiyhdistysliike, joka katsoi sisämarkkinoiden voivan aiheuttaa laajaakin yritysten siirtymistä.

Komissio hyödynsi tätä argumenttia valmisteltaessa yhtenäisasiakirjaa ja Työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirjaa 1980-luvun toisella puoliskolla. Kun sisämark-

---

kinaohjelman hyväksymisestä on nyt kulunut yli kymmenen vuotta voidaan todeta, että eräitä yksittäisiä tapauksia lukuunottamatta sosiaalinen dumpppaus ei muodosta EU:n alueella mitään välitöntä ongelmaa. Goodhardtin (1998) mukaan tämän toteavat myös komission edustajat yksityisesti, joskin kysymystä pidetään esillä osin poliittisista syistä. Tsoukalis (1997) arvioi, että sosiaalinen dumpppaus on ollut enemmänkin poliittinen iskusana kuin taloudellinen realiteetti. Integraation syvetessä siihen on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota Euroopan taloudellisen ja sosiaalisen mallin lähtökohdista. Myös Goodhard toteaa, että sosiaalinen dumpppaus voi saada uusia muotoja ja siihen tulee kiinnittää jatkossa huomiota (1998, 85).

Työvoiman vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkinoiden erääksi varjopuoleksi arvioitiin ns. sosiaaliturismi. Eräiden ihmisten liikkuvuuden "ainoana motiivina on hyötyä parhaista tarjolla olevista sosiaalieduista" (Chassard 1992). Näin maiden väliset sosiaaliturvatuoksien erot toimivat epäterveen liikkuvuuden kannustajina. Käytännössä kuitenkin kyse on suhteellisen vaatimattomasta ilmiöstä, jota on lisäksi pyritty rajoittamaan kansallisin toimin (Pakaslahti 1992). Myös sosiaalietuoksien eksportointiin työvoiman liikkuvuuden seurauksena on kiinnitetty huomiota, mutta selvitysten mukaan - kuten Saksassa tehtyjen - tässä vaiheessa kysymys ei aiheuta suoranaisia merkittävämpiä rahoituksellisia vaikeuksia (ibid.). Koordinointiasetusten mukaisesti keskeiset sosiaaliturvaedut kattavat kussakin maassa niin maan omat kansalaiset kuin EU-alueelta tulleet työntekijät. Se vaikeuttaa Leibfriedin ja Personin (1995, 48-65) mukaan kohdistaa tulonsiirtoja kansallisesti ja voi muuttaa tulonsiirtojen rakenteita sekä niiden ja palveluiden keskinäissuhteita. Sellaiset kansalliset tulonsiirto-ohjelmat, kuten lapsilisät ja kansaneläkkeet, jotka eivät perustu vakuutusmaksuihin, tuntuvat vähemmän houkuttelevilta ja vakuutusperusteisten järjestelmien suosio voi kasvaa. Varsinkin universaalististen perinteiden maihin kohdistuu kasvavia paineita muuttaa järjestelmiään (ibid. 57-58).

Palveluiden vapaa liikkuvuus merkitsee Leibfriedin ja Personin mukaan niin vapautta sosiaalietuoksien kuluttajalle hankkia mistä haluaa ja palveluiden tuottajille tarjota palveluitaan kansallisten rajojen ylitse toiseen hyvinvointivaltioon. He ennakoivatkin, että palveluiden vapaa liikkuvuus voi tulevaisuudessa synnyttää vakavia kiistoja eurooppalaisessa sosiaalipolitiikassa (1995, 52-53). Euroopan tuomioistuimen tuoreet päätökset toisesta maasta hankittujen palveluiden korvattavuudesta vahvistavat tätä arviota (vrt. luku 5).

Sosiaalisesta devalvaatiosta on puhuttu sosiaalidumpasta vähemmän. Sosiaalisen dumpppauksen käsite voidaan liittää enemmän mikrotasolle, yritysten päätöksiin. Makrotasolla puolestaan voidaan puhua sosiaalisesta devalvaatiosta. Komission keskeinen sosiaalipoliittinen vaikuttaja Odile Quintin (1991) toteaa sosiaalisesta devalvaatiosta olevan kyse kun jokin maa vahvistaakseen omaa kilpailukykyään pyrkii ajamaan sosiaaliturva- ja terveysmenoja kilpailijamaita alemmalle tasolle.

Sisämarkkinoiden sinänsä ei ole katsottu aiheuttavan ainakaan vielä mitään suurempaa pyrkimystä sosiaaliseseen devalvaatioon, mutta yhdistyneenä EMU:n oloihin siitä voi muodostua vakavasti otettava tekijä. Tilannetta monimutkaistaisi edelleen mikäli seuraavan laajennuksen tuloksena liittyvien uusien jäsenten sosiaaliturvan taso olisi nykyisiä jäseniä huomattavasti alhaisempi.

Quintin arvioi aikoinaan, että vaikka EMU vahvistaa yhteisöä ja jäsenmaita taloudellisesti, se kaventaa kansallisen talouspolitiikan keinoja. Näin EMU voi eräissä maissa heijastua sosiaaliturvan kaventumisena (1992). Chassard näki suuntauksena sen, että valtion toimesta kilpailukykyä pyritään vahvistamaan nimenomaan supistamalla työnantajien pakollisia sosiaaliturvamaksuja (1992).

---

Sosiaalimenojen taso on viime kädessä yksi niistä harvoista alueista, joilla Rhodesin mukaan EMU-oloissa voidaan vaikuttaa kilpailukykyyn. Tosin alasajon kierre tuntuisi epätodennäköiseltä (Rhodes 1998, 40). Miller (1993, 15) katsoo myös, että nimenomaan EMU pikemminkin kuin sisämarkkinat (joilla ei vallitse vielä kiinteitä valuuttakursseja), voi lisätä paineita sosiaalimenoja kohtaan. Alhaisten palkka- ja sosiaalikustannusten mailla olisi huomattava etu verrattuna muihin maihin, jotka eivät pysty enää kompensoimaan kilpailullisia eroja valuuttakurssimuutoksin.

Eräs keskeinen sisämarkkinoin ja EMUun liittyvä tekijä on verokilpailu, jolla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia sosiaaliturvaan ja sen rahoitukseen. Tässä yhteydessä puutun kysymykseen vain lyhyesti. Esimerkiksi Valtioneuvoston EMU-selvityksen osaraportissa Julkunen varoittaa fiskaalisen verokilpailun vaaroista (1997, 23). Verokilpailulla on monta muotoa kuten se, että maat houkuttelevat yrityksiä ja korkeasti koulutettua työntekijöitä alhaisilla veroilla, joka puolestaan kaventaa oman maan veropohjaa ja siten sosiaaliturvan rahoitusmahdollisuuksia. Kuitenkin tämä pakottaa periaatteessa muita maita seuraamaan esimerkiksi. Sillä on seurannaisvaikutuksia sosiaaliturvan kannalta.

Teague katsoo integraation jatkuvasti kaventavan kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien elinvoimaisuutta. Hänen mukaansa EMU-olot korostavat tiukkaa budjettilinjaa. Se voi johtaa veropohjan jatkuvaan pienenemiseen, jolloin myös sosiaaliturvan uudelleenjaon merkitys vähenisi. Yhtäältä markkinaintegraatio kaventaa jatkuvasti kansallisen hyvinvointijärjestelmän autonomiaa, toisaalta EU:lla ei ole riittävää toimivaltaa tai arvovaltaa tarttua kompensoiviin toimiin yhteisötasolla (Teague 1998, 129).

### ***3.2. Maastricht ja EMU***

Euroopan unionin sopimusneuvottelujen aikana oli itseasiassa voimassa EMU:n 1. vaihe, jonka merkittävimmät kohdat olivat sisämarkkinoin liittyvä pääomaliikkeiden liberalisointi sekä eri maiden kansallisen talouspolitiikan seuraaminen tavoitteena asteittainen lähentäminen. Maastrichtissa sovittiin EMU:n jatkon osalta kahdesta kokonaisuudesta:

(i) EMU toteutuu asteittaisena prosessina. Toisen vaiheen oli määrä alkaa 1.1.1994. Kolmannen vaiheen alkamisen osalta sopimuksessa on kaksi optiota kuitenkin niin, että 3. vaihe käynnistyisi viimeistään 1999.

(ii) Maastrichtin sopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa määriteltiin kansallisen talouspolitiikan ohjeellisia suuntaviittoja, joita arvioidaan konvergenssiehdoilla. Ne ilmentävät myös yhteisön keskeistä tavoitetta lähentää jäsenmaissa noudatettavaa talouspolitiikkaa ja yleensä maiden talouksia toisiinsa, lisätä talouksien, hintojen ja korkojen vakautta ja ennustettavuutta sekä tasata eri valtioiden ja alueiden taloudellisia ja sosiaalisia eroja.



---

Maastrichtissa sovittiin, että EMU:n 2. vaiheen aikana perustetaan yhteisön uudeksi instituutioksi Euroopan rahainstituutti (EMI). Se toimisi myös edelläkävijänä Euroopan keskuspankille (ECB) ja keskuspankkijärjestelmälle (ESCB). Konvergenssiehdoista päätettiin:

1. julkinen velka ei saa ylittää 60 prosenttia maan BKT:sta;
2. vuosittainen budjettivaje ei saa ylittää 3 prosenttia;
3. matalista koroista;
4. alhaisesta inflaatiosta;
5. ei devalvaatioita ja valuutan pysyminen EMR:n kapean vaihtovälin puitteissa.

Ehdot vaikuttivat välittömästi kansallisesti konvergenssiohjelmien muodossa ja siihen miten niitä yhteisötasolla arvioidaan (art. 103). Ehtojen painoarvo lisääntyi EMU:n vaiheittaisen etenemisen myötä. Ehdot muodostivat pohjan sen määrittelylle mitkä valtiot hyväksyttiin toukokuussa 1998 EMU:n kolmanteen vaiheeseen. Käytännössä ylivoimaisesti tärkeimmäksi kriteeriksi muodostui budjettivajetta koskeva 3 prosentin kynnys. Periaatteessa ehdot määrittelivät myös ulkopuolelle jäävät maat. Itse asiassa tämä toteutui vain Kreikan osalta. Tanskalla ja Iso-Britannialla oli Maastrichtin sopimuksen pohjalta derogaatio. Ruotsi ei halunnut tässä vaiheessa mukaan. Se on pitkälle johtunut kansalaisten huolesta miten julkisen sektorin ja sosiaaliturvan kävisi EMU:n puristuksessa. Euroopan komissio auttoi tilannetta tulkitsemalla, että Ruotsi ei täytä valuuttaehtoja eikä näin ollen pääse mukaan.

Maastrichtin jälkeen EMU on muodostanut yhteisön kehityksen keskeisimmän elementin. Siirtymävaihe (2. vaihe) on osoittanut, että EMUn vaikutus koko talouspoliittisessa toiminnassa ja linjauksissa on koko ajan vahvistumassa. Jo siirtymävaiheessa EMU on kaventanut kansallisen talouspolitiikan aluetta:

- määrittelemällä rajoja julkiselle velalle ja budjetin alijäämälle;
- asettamalla yleisiä talouspoliittisia tavoitteita alhaisten korkojen ja hitaan inflaation muodossa;
- rajoittamalla valuuttakurssipolitiikan käyttöä ja poistamalla sen ajan mittaan;
- vähentämällä rahapolitiikan merkitystä.

### ***3.3. Maastricht ja sosiaalipolitiikka***

EMU:n merkityksessä taloudellisen integraation huomattavaa syventämistä, olisi odottanut sitä koskevien päätösten yhteydessä, Maastrichtin sopimukseen johtaneen prosessin aikana, arvioitavan huolella sosiaalipolitiikan asemaa yhteisötasolla. EY:n jäsenvaltioiden hallitusten väli-

---

sissä Euroopan unionin sopimusneuvotteluissa 1991 kevään ja syksyn aikana jäsenmaiden enemmistö toi eri yhteyksissä esille halunsa vahvistaa yhteisön sosiaalista ulottuvuutta vastaisuudessa. Iso-Britannia hankasi alusta lähtien loppuun asti vastaan.

Syntyi umpikuja. Sen avaamiseksi tehtiin Maastrichtin kaksitasoinen sosiaalipoliittinen malli. Käytännössä koko yhteisöä koskeva sosiaalipoliittinen toimivalta pysyi muuttumattomana. Lisäksi sovittiin erillismenettelystä, jonka pohjalta 11 jäsenmaata - ilman Iso-Britanniaa - laajensivat sosiaalipoliittisia artikloja. Jo tuolloin esitettiin vahvoja epäilyksiä siitä, että viimeksimainitun tason merkitys jäisi vähäiseksi. Sen on myöhempi kehitys vahvistanut.

Maastrichtin lopputulokseksi tuli, että 1980-luvun lopussa vallinnut tietynasteinen taloudellisen ja sosiaalisen integraation löyhä yhteys höllentyi entisestään. Taloudellinen integraatio sai merkittävästi uutta liikkumatilaa, mutta sosiaalipoliittisen toimivallan osalta ei suhteessa syvenevään integraatioon tapahtunut laajentumista. Tässä suhteessa uusfunktionalistiset oletukset eivät ole realisoituneet.

Toisaalta arvioitaessa yhteisön ilmettä sosiaalisen ulottuvuuden laajemman käsitteen kautta - rahastot, sosiaalipoliittiset konferenssit, komission työryhmät ja muut verkostot, lainsäädännöllinen ohjaus (etenkin Euroopan tuomioistuimen kasvava rooli), sosiaalipoliittinen konvergenssi ja muut informaatio-ohjauksen muodot, alueellinen ja sosiaalinen koheesio ym. - syntyy kuva yhteisön monitasoisesta aktiviteetista, jolla on vaikutusta myös kansalliseen sosiaalipolitiikkaan.

Tämä ei niinkään tähtää tasapainottamaan taloudellista integraatiota, vaan pohjautuu useimmiten poliittisiin motiiveihin ja pyrkimykseen antaa symbolisia viestejä EU:n sosiaalisesta vastuuntunnosta. Sosiaalipolitiikasta vastaava komissaari P. Flynn onkin toistuvasti vakuuttanut sosiaalipolitiikan olevan EU:n ja yhdentymisen ”sydämessä” Kuitenkin perusfilosofiana on pysynyt näkemys yhteisön sosiaalipolitiikasta alisteisena taloudelliselle integraatiolle - huolimatta komission toistelemista näkemyksistä taloudellisen ja sosiaalisen integraation etenemisestä käsi kädessä (Commission 1993, 1994).

### ***3.4. Optimaalinen valuutta-alue?***

Traditionaalisessa talouskeskustelussa on hyvin vähän käsitelty sisämarkkinoiden ja EMU:n yhteiskunnallisia tai sosiaalipoliittisia vaikutuksia. Taloustieteilijät kiinnittävät huomion EMU:n vaikutuksiin talouden häiriöalttiuteen ja siihen vastaamisen keinoihin. Sosiaalipoliitikot sen sijaan puhuvat muun muassa konvergenssiehdoista ja niiden vaikutuksista (Julkunen 1997, 15-17). EMU:n liittyy keskustelu optimaalisesta valuutta-alueesta ja epäsymmetrisistä shockeista (esim. De Grauwe 1997, 20-51; Eichengreen 1997, 51-71; C. Taylor 1995, 21-37), jossa huomiota kiinnitetään myös työvoiman liikkuvuuteen sekä hintojen ja palkkojen (myös välilliset työvoimakustannukset) joustavuuteen.

Teoreettinen keskustelu optimaalisista valuutta-alueista alkoi 1960-luvulla (C. Taylor 1995, 21) Mundellin esittäessä kaksi mittaria arvioida optimaalisen valuutta-alueen kustannuksia ja sopeutumiskykyä. Ensinnäkin sen, miten taloudelliset shokit jakautuvat. Toiseksi, työvoiman kyky ja halukkuus liikkua. Mitä liikkuvampaa työvoima on, sen pienempi tarve on yrittää löytää poliittisia vastauksia alueellisiin ongelmiin. Työvoima voi yksinkertaisesti liikkua vaikeuksissa olevalta alueelta taloudellisesti vahvoille alueille (Mundell 1961).

---

Eichengreen (1997) sanoo tutkijoiden kiinnittäneen paljon huomiota shokkien jakaantumisen tai vastaanottokyvyn kysymyksiin. Eichengreen on määritellyt EU:n ydinalueen (Saksa, Ranska, Belgia, Hollanti ja Tanska), jossa shokit voidaan arvioida pienemmiksi ja paremmin tasaantuviksi sekä periferian (Iso-Britannia, Italia, Espanja, Portugal, Irlanti ja Kreikka), jossa maat ovat alttiimpia shokeille ja joiden aiheuttamat rasitteet jakautuvat epätasaisesti. Myöhemmin arviota on täydennetty uusilla jäsenmailla. Itävalta sijoitettiin ytimeen, Suomi periferiaan ja Ruotsi välimaastoon (ibid. 10)

Sensijaan Eichengreen (ibid. 121-122) kritisoi tutkijoita siitä, että työvoiman liikkuvuuden ongelmiin on kiinnitetty vähän analyttistä huomiota. Tämä puoli on sosiaalipoliittisista lähtökohdista merkittävä kun tiedetään, kuinka vähän työvoima itse asiassa liikkuu maasta toiseen EU-alueella. Mikäli työvoima ei liiku vastauksena ongelmiin, tulisi loogisesti palkkojen, hintojen ja välillisten työvoimakustannusten joustaa sekä verotuksen muuttua (Miller 1993, 14). Myös optimaaliseen valuutta-alueeseen ja shokkeihin liittyvät kysymykset indikoivat sitä, että nimenomaan sosiaaliseen devalvaation eri muotojen ja verokilpailun kysymykset voivat jatkossa muodostua yhä tärkeämmiksi.

### **3.5. Hiljaisuuden salaliitto?**

Entä EMU:n vaikutus sosiaalipolitiikkaan siirtymävaiheessa ja pidemmällä aikavälillä? Kysymys on siinä mielessä vaikeaa, että siihen on perin vähän etsitty vastauksia. Osin sitä on kartettu.

Maastrichtin jälkeen EMU:n mahdollisista sosiaalipoliittisista vaikutuksista ja siitä mitä yhteisön tulisi tehdä vallitsi "hiljaisuuden salaliitto" (Miller 1993, 32). Millerin mukaan komission "oikeauskoiset" kieltävät EMU:n konvergenssiehtojen ja sosiaaliturvan välisen yhteyden sekä muut EMU:iin mahdollisesti liittyvät ongelmalliset asiat kuten sosiaalisen dumpppauksen (ibid. 19).

Komissio on ollut hyvin haluton tähän päivään saakka käsittelemään EMU:n sosiaalista puolta. Tuore esimerkki on komission (Commission 1998) toukokuussa 1998 julkaisema "Sosiaalipoliittinen toimintaohjelma" vuosille 1998-2000. Sen eräs oleellinen puoli on, että asiakirja jatkaa komission linjaa olla käsittelemättä EMUa vaikka ennakkotiedot toimintaohjelmasta antoivat ymmärtää, että uudessa ohjelmassa olisi painotettu - ensimmäistä kertaa - tarvetta käsitellä EMUn sosiaalista ulottuvuutta.

Linja on ristiriidassa myös komission 1980-luvulla osoittaman korostuneen halukkuuden kanssa käsitellä sisämarkkinoihin liittyen sosiaalista dumpppausta. Kari toteaa asennoitumisen johtaneen siihen, että komissio ei ole mitenkään tutkinut EMU:n mahdollisia sosiaalipoliittisia seurauksia. Ja kun mitään ei tutkita, mitään ei voida suunnitellakaan (1997, 286-288).

Eräissä jäsenmaissa - kuten Suomessa (Julkunen 1997) - on tehty kansallisia selvityksiä EMU:n vaikutuksista sosiaalipolitiikan kannalta. Sosiaali- ja terveysministeriön teettämässä selvityksessä suositeltiin jo 1992, että mikäli Suomi liittyisi Euroopan yhteisöön, tulisi strategiseksi tavoitteeksi asettaa myös liittyminen EMU:n ydinryhmään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tässä yhteydessä korostettiin tarvetta selvittää jatkossa EMU:n ja sisämarkkinoiden sosiaalisia vaikutuksia (Pakaslahti 1992).

---

## 4. EMU-ehdot sosiaaliturvan muokkaajina

Euroopan parlamentti on eri yhteyksissä puuttunut kysymykseen. Tuoreessa raportissaan se arvioi, että konvergenssiehdot voivat aiheuttaa sosiaaliturvan rahoitukselle vaikeuksia. Valtionvelan purkaminen ja budjettivajeen vähentäminen johtavat siihen, että finanssipolitiikan ja sosiaalipolitiikan ulkopuolelle ei ole juuri liikkumavaraa. EMU-ehtojen täyttämiseksi "erityisesti sosiaaliturvajärjestelmiä uusitaan" ja rahoitusrakenteita muutetaan. Euroopan parlamentti toivookin, että ehtoja ei käytettäisi "verukkeena" muuttaa järjestelmiä niin, että nykytaso heikkenisi ja eriarvoisuus lisääntyisi (Euroopan Parlamentti 1997).

Konvergenssiehdot ovatkin se tekijä, joka yhdistää suurta osaa talous- ja sosiaalipolitiikan tutkijoita. Yleensä ollaan samaa mieltä siitä, että niiden kautta todennäköisesti syntyy suurin vaikutus sosiaaliturvaan ainakin siirtymävaiheessa. Vaikutusten laajuudesta ja pysyvyydestä ollaan jo eri mieltä (esim. De Grauwe 1997; Gros and Thygesen 1997; Crawford 1996; Begg & Mayes 1995; Miller 1993).

Välittömästi Maastrichtin EMU-ratkaisujen jälkeen esitettyjen kansallisten konvergenssiohjelmien pohjalta Miller (1993) päätteli, että kahdeksassa maassa oli selvästi nähtävissä leikkauksia. EMU-ehdot johtivat Italiassa merkittäviin supistuksiin maan eläke- ja muissa sosiaalimenoissa. Konvergenssiehtojen katsottiin muodostuvan välineeksi, joka antoi suuremmat poliittiset mahdollisuudet suunnata valtiontalouden leikkauksia sosiaalimenoihin (Leibfried & Pierson 1995, 73). Suomen hallitus, jo ennen virallisia EU-neuvottelujen alkamista, käytti keppihevosenä EMU-ehtoja ja motivoi sosiaalipolitiikan leikkauksia nimenomaan niillä (Pakaslahti, 1992, 47-48).

### 4.1. Vuoden 1997 EMU-budjetit ja sosiaaliturva

EMU:n kolmatta vaihetta ei lähdetty toteuttamaan nopeamman aikataulun pohjalta. Tuolloin, 1990-luvun puolessa välin, vallitsi suuri epätietoisuus. Jäsenmaiden talousvaikeuksien keskelä esitettiin monta vakavaa puheenvuoroa EMU:n 3. vaiheen lykkäämisestä tai luopumisesta koko hankkeesta. Epätietoisuus heijastui myös kansallisella tasolla. Syntyi kuva, että kaikissa maissa ei valmistauduttu vakavasti. Tilanne muuttui selvästi vuonna 1996, jolloin yhteisötasolla tehtiin monta keskeistä päätöstä EMU:n varsinaisesta käynnistämisestä ajallaan 2. option mukaisesti. Syntyi tietty lumipalloefferkti. Yhä useampi maa halusi varmistaa mukaanpääsynsä ja näin EMU-liikkeen poliittinen ominaispaino kasvoi. Alkoi näyttää vääjäämättömältä, että EMU:n 3. vaihe käynnistyy 1.1.1999.

Vuoden 1996 lopulla selvitin kunkin maan seuraavan vuoden budjettivalmisteluita silloin saatavan informaation pohjalta ja kiinnitin huomion siihen missä määrin on havaittavissa yhteyttä konvergenssiehtojen ja sosiaali- ja terveystaloudellisten pääluokkien tapahtumien välillä budjeteissa (Pakaslahti 1997).

Jäsenvaltioiden kannalta vuoden 1997 budjetit olivat erityisen kiinnostavia, koska yhteisö tekisi niiden pohjalta toukokuussa 1998 päätöksensä siitä mitkä maat muodostavat EMU:n ydinryhmän. Arvioitaessa kunkin jäsenvaltion EMU-kelpoisuutta mittapuuna oli vuoden 1997 tilanne ja talousluvut. Keskeistä oli, mitä kukin EU-maa itse tekee täyttääkseen EMU-ehdot (mm. koskien budjettivajetta ja julkista velkaa). Nämä kansalliset päätökset vai-

---

kuttavat sitten sosiaaliturvaan ja sen rahoitukseen. Eri jäsenmaissa näyttäisi vallitsevan tässä suhteessa huomattavasti poikkeavia linjauksia.

Kun budjeteista alkoi tihkua ennakkotietoja ja niiden käsittely alkoi eri maiden parlamenteissa myös keskustelu EMU:n eduista ja haitoista vauhdittui. Yhtäältä puhuttiin "uhrauksista EMU:n alttarille", toisaalta "välttämättömistä toimista" valtiontalouksien tervehdyttämiseksi.

Kaikkia maita kattavia yksioikoisia johtopäätöksiä EMU:n vaikutuksista ei voi tehdä siirtymävaiheen pohjalta. Ratkaisevaa näytti pikemminkin olevan se, mikä on kunkin maan EMU-strategia ja mikä asema siinä on sosiaalipolitiikalla. Linjaukset vaihtelivat maasta toiseen. Karkeistaen eri EU-maat voidaan EMU:n siirtymävaiheen sosiaalipoliittisten vaikutusten osalta jakaa neljään ryhmään vuoden 1997 budjettien pohjalta:

1. Saksassa, Ranskassa ja Belgiassa muutoksia ja sosiaaliturvan leikkauksia motivoitiin vahvasti EMU-ehtojen täyttämisen lähtökohdista. Avattu prosessi voi varsinkin Saksassa johtaa syvälleikäviin muutoksiin. Ensimmäisen syyn muodostavat talousvaikeudet. Ratkaisuja jouduttivat EMU-ehdot sekä pelko siitä, että ellei toimiin tartuta edessä voi olla vielä kovempia ratkaisuja.

Belgiassa pääministeri Dehaene toi esille asian toisen puolen. Mikäli Belgia jäisi EMU:n ulkopuolelle, väistämättömänä seurauksena olisivat vielä tuntuvammat leikkaukset sosiaaliturvassa.

Itävallassa oli edellisvuonna hyväksytty poikkeuksellisesti kaksivuotinen budjetti, joka karsii tuntuvasti sosiaalimenoja. Leikkauksia motivoitaessa EMU oli näkyvästi esillä. Toisaalta todettiin, että leikkauksiin olisi jouduttu EMU:sta huolimattakin.

2. Hollanti, Tanska, Ruotsi ja Suomi olivat hyvin lähellä EMU-ehtojen täyttämistä joskin maiden välillä vallitsee suuriakin eroja suhtautumisessa EMU:in kansallisenä ydinkysymyksenä. Yhdessäkään näistä maista ei vuoden 1997 budjettien osalta oltu sosiaalipolitiikkaa koskevia muutoksia motivoitu sillä tavoin EMU-ehtojen pohjalta kuin ensimmäisessä ryhmässä. Merkittävää on, että kukin näistä maista on läpikäynyt eri vaiheissa syvän taloudellisen kriisin, joka on heijastunut sosiaaliturvaan kohdistuvina muutoksina. Talouskriiseillä ei ole suoraa yhteyttä EMU:iin.

Kussakin maassa vallitsee suhteellisen vakaa näkemys siitä, että oma sosiaaliturvan mallin perusperiaatteet pystytään säilyttämään EMU:sta huolimatta. Oman mallin perusperiaatteiden ja vahvuuksien säilyttämisellä on vahva poliittinen tuki ja väestön kannatus takanaan. Näissä maissa ei sosiaaliturvaa ja EMU:a oltu julkisesti vuoden 1997 budjettiratkaisuissa kytketty yhteen. Kussakin maassa vallitsi usko siihen, että oman sosiaaliturvamallin perusteet pystytään ja halutaan säilyttää EMU:sta huolimatta.

3. Portugalissa, Espanjassa ja Italiassa EMU:n ydinryhmään pääsy asetettiin kansalliseksi prioriteetiksi ja korostettiin valmiutta tehdä radikaalejakin muutoksia. Kuitenkin pitkälle poliittisista syistä varsinkin Portugalissa ja Espan-

---

jassa oltiin varovaisia sosiaaliturvan suhteen täytettäessä EMU-ehtoja. Eri asia on kuinka pitkään tätä linjaa voidaan ja tullaan noudattamaan.

4. Neljännän ryhmän muodostavat Luxemburg, Irlanti ja Iso-Britannia. Niissä ei käyty EMU:un liittyvää sosiaalipoliittista keskustelua. Alusta lähtien oli selvää, että Luxemburg pääsisi ilman vaikeuksia mukaan. Irlannissa on vallinnut jo jonkun vuoden ajan vahva taloudellinen kehitys, joka pitkälle pohjautuu kolmikantayhteistyöhön ja jonka puitteissa on sovittu myös yleisistä sosiaali- ja terveyspoliittisista tavoitteista.

Sen sijaan Iso-Britanniassa on viime vuosina ankaralla kädellä muutettu maan sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Muutoksia ei ole missään vaiheessa yhdistetty EMU:in. Päinvastoin. Varsinkin konservatiivinen puolue on katsonut etäisyyden pitämisen EMU:in ja yhteisön sosiaalipoliittikkaan antavan vapaamat kädet muokata maan järjestelmää suuntaan, jonka monet kokevat heikentävän oleellisesti kansalaisten sosiaalista turvallisuutta.

Tätä arviotani on eräissä yhteyksissä käytetty (esim. Goudswaars 1998; Studiegroep 1998) ja täydennetty (esim. Observatoire 1998; Pochet 1998).

#### **4.2. Erilaisia vaikutuksia**

Siirtymävaiheen vaikutukset vaihtelevat siis maasta toiseen arvioitaessa niitä kansallisten budjettien valossa. Siirtymävaihe joka tapauksessa osoitti EMU:n sosiaaliturvan kannalta ongelmallisemmaksi kuin aikoinaan osattiin tai haluttiin arvioida. Toisaalta sanoma siitä, että nimenomaan EMU ja "eurokuntoon" saattaminen olisi ylin syy sosiaaliturvan muutoksille ei saa vahvempaa empiiristä tukea.

Monet sosiaaliturvaan kohdistetuista muutoksista on tehty tai olisi pitänyt tehdä EMU:sta riippumatta kestävämmän rahoituksen turvaamiseksi. Kuitenkin eräät EU-maat ovat käyttäneet juuri EMU-ehtoja hyväksi perusteluina leikkauksille ja näin tapahtuneeseen myöskin jatkossa. Ylimääräisiä paineita eräissä maissa aiheutti se, että konvergenssiehdot jouduttiin toteuttamaan kireässä aikataulussa kun alkuun ei oltu niin varmoja koko hankkeen käynnistymisestä.

Toisaalta siirtymävaihe ei näyttäisi muodostavan niin suurta uhkaa kuin eräissä kriittisissä puheenvuoroissa esitetään. Eräs johtopäätös on, että EMU:n oloissakin voidaan pitää kiinni omasta mallista ja kehittää sitä uusiin olosuhteisiin soveltuvaksi mikäli tähän riittää kansallista poliittista tahtoa ja talous ja sosiaaliturvan rahoitus ovat pitemmällä tähtäyksellä keskenään sopusoinnussa. Toiseksi se, miten valmistautuminen EMU:in toteutetaan on kiinni nimenomaan kansallisista valmistelusta ja päätöksistä, joissa arvioidaan mikä asema sosiaaliturvalla ja laajemmin hyvinvointivaltiolle on kunkin maan kansallisena prioriteettina.

Eräissä tapauksissa EMU:n siirtymävaihe näyttäisi toimineen pikemminkin muutosten jouduttajana. Kyse on suuntaratkaisusta. Otetaanko malliksi Hollannin tai pohjoismaiset linjat vai Britannian (nyt väistynyt?) esimerkki ja Saksan mahdollinen kehitys.

EMU:n pidemmän aikavälin vaikutusta on vielä vaikeampaa arvioida kuin nyt pitkälle toteutunutta siirtymävaihetta. Yleensä on sanottu siirtymävaiheen aiheuttavan tiukko-

---

jen konvergenssiehtojen kautta paineita sosiaaliturvaa kohtaan, mutta pidemmällä aikavälillä EMU:n tuomien taloudellisten virikkeiden ja kustannushyötyjen kautta vaikutukset ovat myönteisiä. Aiemmin ajateltiin myös, että 3. vaiheessa voitaisiin myös löysätä konvergenssiehdoista, joka muun muassa olisi mahdollistanut taantuman aikana noudattaa joustavampaa budjettipolitiikkaa.

#### ***4.3. Kaksitahoinen prosessi***

Siirtymävaiheen ja 3:n vaiheen eri suuntaiset vaikutukset on kuvattu kahden ketjun avulla (esim. Begg & Mayes 1994, Pakaslahti 1994):

Ketju 1: EMU:n toteuttaminen edellyttää inflaation vastaisia toimia, tiukkaa budjettipolitiikkaa ja julkisen velan vähentämistä - syntyy tarvetta (lisä)leikkauksiin - julkista kulutusta on vähennettävä/suunnattava toisin - budjettiprioriteetteja muutetaan - mahdollisuudet rahoittaa sosiaaliturvaan heikkenevät.

Ketju 2: EMU vakauttaa taloutta - se synnyttää uusia kasvusysäyksiä - talous nousee - varallisuus lisääntyy - työllisyystilanne kohenee - verotulot lisääntyvät - mahdollisuudet suunnata varoja muunmuassa sosiaaliturvaan paranevat.

Ketjujen lähempi arvio osoittaa, että ketju 1 toteutuu siirtymävaiheen aikana (mahdollisesti sen suuntaisiin toimiin on palattava myös 3. vaiheessa), jonka vaikutuksia on yllä kuvattu. Se on merkinnyt sitä, että EMU:n toteutus - tai sillä motivointi - on aiheuttanut pysyvääkin jälkeä eräiden maiden sosiaaliturvan kannalta.

Ketju 2:n oletetut myönteiset vaikutukset puolestaan pohjautuvat ennakoituihin efekteihin, jotka syntyvät viiveellä EMU:n 3. vaiheen tuloksena - ja vain mikäli EMU toisi luovuttuja myönteisiä vaikutuksia ja vakautta. Onhan selvää, että sosiaaliturvan rahoituksen ja taloudellisen kantokyvyn on oltava pitkällä aikavälillä tasapainossa, mutta niiden välisessä suhteessa on kyse myös poliittisista valinnoista.

Sosiaaliturvan ja sen rahoituksen kannalta ketju 2 pohjautuu yhteisön vanhoihin lähtökohtiin siitä, että sosiaaliturva seuraa taloudellista integraatiota perässä ja on sille alisteinen. Näin kehä tavallaan umpeutuu: Rooman sopimuksen "perusfilosofia" on vahvasti ankkuroitu EMU:n pidemmän tähtäyksen vaikutuksiin.

#### ***4.4. Vakaussopimus***

Esimerkiksi Teague (1998) katsoo että nyt kovempi linja on lyönyt itsensä läpi. EMU ja siihen liittyvät päätökset (kuten vakaussopimus) lisäävät jatkossakin sosiaaliturvaan ja sen rahoitukseen kohdistuvia paineita.

Eräs EMU:in liittyvä uusi tekijä on vakaussopimus, joka on jäänyt suomalaisessa keskustelussa perin vähälle huomiolle. EMU:in tehtiin merkittävä muutos verrattuna Maastrichtin sopimukseen hyväksymällä vuonna 1996 ns. vakaussopimus. Amsterdamin sopimuksessa lopullisesti vahvistetun vakaussopimuksen eräs ydin on se, että konvergenssiehdot muuttuvat pysyviksi. Se tarkoittaa muun muassa siirtymävaiheen budjettikurin

---

muuttumista pysyväksi (Pakaslahti 1997). Vaatimuksen painoarvoa lisäävät tuntuvat uhkakot.

Teague argumentoi, että alkuperäisen Maastrichtin sopimuksen pohjalta olisi voitu paremmin vastata taloudellisiin vaikeuksiin suhdannepolitiikan avulla ja noudattaa jonkin aikaa ekspansiivisempaa budjettipolitiikkaa, mutta "vakaussopimus muutti tämän poistamalla kaiken liikkumatilan fiskaalisilta joustoilta" (ibid. 126). Sensijaan nyt taantumana kouriin joutuvat maat ovat pakotetut leikkaamaan julkisia menoja ja nostamaan veroja täyttääkseen vakaussopimuksen sekä välttääkseen sakot. Teague arvioi markkinaintegraation aiheuttavan kansallisesti kasvavia vaikeuksia ylläpitää ja rahoittaa hyvinvointijärjestelmiä samaan aikaan kun yhteisötasolla ei ole riittävää toimivaltaa ja mahdollisuuksia toteuttaa kompensoivia toimia. Vakaussopimus ajaakin "kovaa Euro-vyöhykettä, joka ratkaisisi tämän dilemman markkinavoimien hyväksi Sosiaalisen Euroopan kustannuksella" (ibid. 136).

Ovatko otteet kovenemassa, jää nähtäväksi, mutta eräitä tämänsuuntaisia puheenvuoroja on jo kuulunut. Esimerkiksi Ranskan presidentti Chirac totesi toukokuun 1998 EMU-ratkaisujen jälkeen, että maan menestys EMU-ryhmässä voi pohjautua vain verotuksen ja julkisen kulutuksen vähentämiseen sekä budjettivajeen supistamiseen entisestään. Financial Times- lehden mukaan presidentillä ja sosialistijohtoisella hallituksella on ollut jyrkkiäkin näkemyseroja talouspolitiikassa, mutta nyt valtiovarainministeri on kääntämässä kelkkaansa ja toteaa hallituksen tavoitteena olevan työntantajien pakollisten sosiaaliturvamaksujen alentaminen (Financial Times 15.5.1998).

Tässä vaiheessa on kuitenkin ennen aikaista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä EMU:n ja vakaussopimuksen vaikutuksista sosiaaliturvaan. Kuten yllä on pyritty esittelemään, tilanne on integraatiovaikutusten osalta muuttumassa. Rhodes (1998,45) toteaa, että huolimatta lähtökohdasta sosiaalipolitiikasta autonomisena kansallisen tason kysymyksenä, integraation syveneminen väistämättä johtaa tämän lähtökohdan osittaiseen murentumiseen. Myös sosiaalipolitiikan teossa on tapahtumassa muutoksia. Esimerkiksi valtiovarainministeriöiden asema vahvistuu niin yhteisötasolla kuin kansallisesti EMU-ehtojen johdosta.

Tärkeää olisi arvioida yhteisötasolla mitä mahdollisia johtopäätöksiä taloudellisen integraation laadullisesti uusi vaihe voisi merkitä sosiaaliturvan kannalta niin yhteisötason kuin kansallisen tason kysymyksenä. Esille voisi nostaa verokilpailuun, sosiaaliturvan rahoitusrakenteet, sosiaaliseen devalvaatioon ja EMU:iin liittyviä näkökohtia.

Mikäli yhteisö käyttäisi tällaiseen arvioon niitä kokemuksia, joita eri maissa on koottu siirtymävaiheen aikana voitaisiin keskustelua viedä tukevammalta pohjalta eteenpäin ja käsitellä edessä olevia haasteita. Suomen EU-puheenjohtajakaudella kysymys sosiaaliturvan rahoituksesta ja integraation vaikutuksista on mitä ajankohtaisin.



---

## Kirjallisuus

- Balassa, Bela (1961) *The Theory of Economic Integration*. London: Georg Allen & Unwin.
- Begg, Iain & Mayes, David (1994) *The Social Consequences of Economic and Monetary Union*. Luxembourg: Interim Report.
- Brewster, Chris & Teague, Paul (1989) *European Community Social Policy - Its Impact on the UK*. London: Institute of Personnel Management.
- Chassard, Yves (1992) *The Convergence of Social Protection Objectives and Policies: a New Approach*. Social Europe, supplement 5.
- Commission of the European Communities:
- (1985) *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council*. Brussels: COM(85)310.
- (1990) *Economic and Monetary Union*. Brussels: Communication of the Commission of 21 August 1990.
- (1993) *European Social Policy - Options for the Union*. Green Paper. Brussels: COM(93)551.
- (1994) *European Social Policy - A Way Forward for the Union*. White Paper. Brussels: COM(94)333.
- (1998) *Social Action Programme 1998-2000*, Communication from the European Commission. Brussels: COM(98) 259 final.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989) *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*.
- De Gecco & Giovannini, Alberto (1989) *A European Central Bank? Perspectives on Monetary Unifications after Ten Years of EMS*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Grauwe, Paul (1997) *The Economics of Monetary Integration*. Third revised edition. Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen, Barry (1997) *European Monetary Unification: Theory, Practice, and Analysis*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti (1997) *Rahaliitto ja Suomi - Talouden Haasteet*. Helsinki: Edita.
- Euroopan Parlamentti (1997) *Talous- ja rahaliiton lähentymisperusteet ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien rahoitus. Talous- ja raha-asioita sekä teollisuuspolitiikkaa käsittelevä valiokunta*. Esittelijä Frederik A. Willockx. A-0255/97. 3.9.1997.
- European Council (1988) *Presidency Conclusions*. Hanover, 27.-28.6.1988.
- Goodhart, David (1998) *Social Dumping within the EU*. Teoksessa Hine, David & Kassim, Hussein (toim.). *Beyond the Market. The EU and National Social Policy*. London: Routledge.
- Goudswaards, K.P. (1998) *EMU, Overheidsfinancien en Sociale Zekerheid*. Teoksessa H. Deleeck & P.J. Besselin (toim) *Soziale Zekerheid en de Euro*. Antwerp: Cap Gemini. Social Science & Insurance Studies.
- Gros, Daniel & Thygesen, Niels (1998) *European Monetary Integration*. 2nd ed. Harlow: Longman.
- Haas, Ernst (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hansen, Joergen & Nielsen, Joergen (1997) *An Economic Analysis of the EU*. London: McGraw-Hill.
-

- 
- Hantrais, Linda (1996) *Social Policy in the European Union*. London: Macmillan.
- Harryvan A.G & van der Harst J. (1997) *Documents on European Union*. Houndsmills: Macmillan Press.
- Hepple, Bob (1990) *The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights*. *Modern Law Review*, 54.
- Hine, David (1998) *Introduction: the European Union, State Autonomy and National Social Policy*. Teoksessa Hine, David & Kassim, Hussein (toim.). *Beyond the Market. The EU and National Social Policy*. London: Routledge.
- Holloway, John (1981) *Social Policy Harmonisation in the European Community*. Surrey: Gower.
- ILO (1957) *Social Aspects of European Economic Co-operation*. *International Labour Review*.
- Julkunen, Raija (1997). *Suomalainen sosiaalipolitiikka Euroopan talous- ja rahoiliitossa ja matkalla sinne*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/19.
- Kari, Matti (1997) *Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi*. Juva: WSOY.
- Kenen, Peter B. (1995) *Economic and Monetary Union in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leibfried, Stephan & Pierson, Paul (1995) *Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe*. Teoksessa Stephan Leibfried ja Paul Pierson (toim) *European Social Policy between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Lindberg, L.N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Miller, Gary (1993) *The Future of Social Security in Europe in the Context of Economic and Monetary Union. The Role of Social Partners and EC Institutions*. Brussel: Observatoire Social Européen.
- Mundell, Robert (1961) *A Theory of Optimal Currency Areas*. *American Economic Review*, 51.
- Observatoire Social Européen (1998) *Economic and Monetary Union, Employment, Social Conditions and Social Benefits*. Brussels.
- Moussis, N. (1997) *Handbook of Social Europe*. Rixensart: European Study Service.
- Nevin, Edward (1990) *The Economics of Europe*. Houndsmills: Macmillan.
- Nielsen, Ruth & Szyszczak, Erika (1997) *The Social Dimension of the European Union*. 3rd ed. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Pakaslahti, Johannes:  
(1992) *Suomen sosiaalipolitiikka ja EY:n kehitys*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystoimi.  
(1994) *Sosiaalipolitiikka ristiaallokossa - Suomen EU-strategian kysymyksiä*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystoimi.
- Does EMU Threaten European Welfare? Brussels: Observatoire social européen.
- Pelkmans, Jacques (1997) *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Harlow: Longman in association with Open University of the Netherlands.
- Pochet, Philippe (1998) *The Social Consequences of EMU: An Overview of National Debates*. Teoksessa Philippe Pochet & Bart Vanhercke (toim) *Social Challenges of Economic and Monetary Union*. Brussels: European Interuniversity Press.
- Quintin, Odile (1992) *The Convergence of Social Protection Objectives and Policies: a Contribution to Solidarity in Europe*, Social Europe, Supplement 5.
-

- 
- Rhodes, Martin (1998) *Defending the Social Contract. The EU between Global Constraints and Domestic Imperatives*. Teoksessa Hine, David & Kassim, Hussein (toim.). *Beyond the Market. The EU and National Social Policy*. London: Routledge.
- Room, Graham (1991) *Social Policy and the European Commission. Social Policy & Administration*. Vol.25, no. 3.
- Ross, Georg (1995) *Jacques Delors and European Integration*. Oxford: Polity Press.
- Studiegroep voor Europese Politiek (1998) *The Euro and the Future of the Welfare State*. Brussels: mimeo 5.3.1998.
- Taylor, Christopher (1995) *EMU 2000? Prospects for European Monetary Union*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Taylor, Paul (1983) *The Limits of European Integration*. London: Croom & Helm.
- Teague, Paul:  
(1989) *The European Community: Labour Market Policies for 1992*. London: Kogan Page.  
(1998) *Monetary Union and Social Europe*. *Journal of European Social Policy*, Vol 8, 2.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991) *Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC*. *Journal of International Studies*. Vol. 20, 1.
- Treaties Establishing the European Communities* (1987) Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Treaty on European Union* (1992) Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Tsoukalis, Loukas (1997) *The New European Economy Revisited*. Oxford: Oxford University Press.
- Viotti, Paul R. & Kauppi, Mark V (1993) *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. New York: MacMillan.
- Watson, Philippa (1991) *The Community Social Charter*. *Common Market Law Review*, 28.
- Weiss, Manfred (1990) *Social Dialogue and Collective Bargaining in the Framework of Social Europe*. European Parliamentarians and Industrialists Council.
- Werner Report (1970) *Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community*. Luxembourg: Supplement to Bulletin II-1970 of the European Communities.
-

# **E(M)U JA SOSIAALIPOLITIIKAN KONVERGENSSI**

## **1. Johdanto**

Vertailevassa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa usein pohdittu kysymys on, miksi ja missä määrin sosiaalipoliittiset järjestelmät konvergoivat. Sosiaalipolitiikan tutkijat ovat esittäneet kaksi syytä sille, miksi sosiaalipoliittisten järjestelmien tulisi konvergoida toisiinsa nähden. 1960-luvulta periytyvän funktionalistisen argumentin mukaan yhteiskunnan rakenteiden - demografia, työllisyys, taloudellinen taso - samankaltaistumisen tulisi samankaltaistaa myös sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Toinen yleisesti hyväksytty näkemys on, että keskimääräisen äänestäjän luoma paine korostaa ansiosidonnaisten etuuksien merkitystä useimmissa jälkiteollistuneissa maissa, ja samanlaistaa näin sosiaalipoliittisten järjestelmien rakenteita. (Overbye 1998.)

Tutkijoiden mukaan yhteiskunnalliset rakennemuutokset ja keskimääräisen äänestäjän luoma paine ovatkin samankaltaistaneet kansallisvaltioiden rakenteita ja sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat pitkällä aikavälillä konvergoituneet havaittavissa määrin, joskin tässä suhteessa erot eri mittareiden ja sosiaaliturvan elementtien välillä ovat merkittäviä. (ks. Alestalo 1992; Kangas & Kosonen 1992.) Johtopäätökset perustuvat usein varsin karkeisiin, makrotason mittareihin, kuten sosiaalimenojen osuuteen bruttokansantuotteesta. Niitä voi kuitenkin pitää ainakin oikeansuuntaisina. Toisaalta taloudellisesti vauraat länsimaat ovat säilyttäneet tietyn määrän erilaisuutta 1970-luvun alun jälkeen sekä yhteiskuntien rakenteissa että sosiaalipoliittisissa järjestelmissä. Tämän on 'maailmakirjallisuudessa' katsottu johtuvan siitä, että eri maat vastasivat eri tavoilla jälkiteollistumisen tuomaan haasteeseen. (ks. Kvist & Torfing 1996; Banting 1998.)

Euroopan integraatio on rakenteiden konvergenssin ja keskimääräisen äänestäjän ohella kolmas mahdollisesti sosiaalipolitiikan konvergenssia aiheuttava tekijä. Tässä artikkelissa tarkastellaan konvergenssin näkökulmasta sekä Euroopan Unionin taholta jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaan kohdistuvaa päätöksentekopotentiaalia että sosiaalipolitiikkaan välillisesti vaikuttavaa Euroopan talous- ja rahaliittoa. Tavoitteena on pohtia kysymystä, kuinka E(M)U vaikuttaa sosiaalipolitiikan makrotason 'megatrendeihin' EU-maissa. Taustaoletuksena on, että historia on kohtuullisen hyvä tulevaisuuden ennustaja. Niinpä E(M)U:n ei oleteta kykenevän kääntämään tämän hetkisiä sosiaalipolitiikan trendejä. Historian tulevaisuutta ehdollistava vaikutus on tässä suhteessa huomattavan vahva tekijä. E(M)U kuitenkin saattaa marginaalisesti vaikuttaa kehityksen suuntaan.

Artikkelin aluksi pohditaan EU:n sosiaalipolitiikkaan kohdistuvan päätöksenteon ja EMU:n vaikutusta sosiaalipoliittisiin järjestelmiin. Tavoitteena on jäsentää sitä kontekstia, jonka puitteissa sosiaalipoliittiset järjestelmät muuttuvat. Artikkelin empiirisessä osassa

---

selvitetään, missä määrin eri maiden julkiset sektorit ja sosiaalipoliittiset järjestelmät poikkeavat toisistaan. Artikkelin päättyy yhteenvetoon.

## 2. Euroopan integraatio ja sosiaalipoliittikan konvergenssi

Euroopassa toimivien yritysten näkökulmasta Euroopan integraatio (sisämarkkinoiden luominen ja talous- ja rahaliitto) oli osa talouden globalisointiprosessia. Tavoitteena oli Euroopan kilpailukykyyn parantaminen eri toten suhteessa Japaniin ja Yhdysvaltoihin. Motivoivana tekijänä oli muun muassa se, että vertailuissa oli saatu näyttöä siitä, että Euroopan kilpailukyky suhteessa Japaniin ja Yhdysvaltoihin heikentyi erityisesti 1980-luvulla. Tässä ns. euroskleroosin diagnoosissa korostui usein erilaiset 'jäykkyydet', joiden oletettiin johtuvan keskeisimpiä EU:n ulkopuolisia kilpailijamaita korkeammasta verotuksesta ja laajemmasta julkisesta sektorista (esim. UNICE 1998).<sup>1</sup>

Nykykäsityksen mukaan tämä tulkinta oli virheellinen: sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa näiden alueiden sisäinen hajonta oli suhteessa muun muassa talouskasvuun ja työllisyyteen niiden välisiä eroja suurempaa. Esimerkiksi työllisyyden kehitys oli eräissä Euroopan maissa oli hitaampaa, toisissa selvästi nopeampaa kuin Yhdysvalloissa keskimäärin. Tutkimuksissa myös painottui eri kansallisvaltioiden ja niiden sisäisten alueiden elinkeino- ja väestörakenteessa olevien erojen merkitys työllisyyden muutokselle. Tämän kaltaisista havainnoista johtuen talouskasvun ja työllisyyden kehitystä tarkastelevissa selitysmalleissa onkin makrotason muuttujien sijasta päädytty korostamaan kansallisten tai alueellisten institutionaalisten ratkaisujen ja 'historian ehdollistaman kehityksen' merkitystä. (Navarro 1998; Esping-Andersen 1999.)

Joka tapauksessa lääkkeeksi euroskleroosin aiheuttamiin kilpailukykyongelmiin tarjottiin Euroopan Unionin sisämarkkinoita sekä niiden täydentämistä talous- ja rahaliitolla. Näiden oletettiin sekä tuovan mittakaavaetuja (sisämarkkinat ja niiden neljä vapautta) että vähentävän transaktiokustannuksia (Euroopan talous- ja rahaliitto). Sisämarkkinat ja EMU kulkevat siis käsi kädessä: *edellinen edistää Euroopan sisäistä kilpailua, jälkimmäinen luo tälle kilpailulle vakaan institutionaalisen kehityksen*. Yhdessä ne ovat enemmän kuin osiensa summa. Seuraavassa tarkastellaan, voiko tämä kehitys vaikuttaa sosiaalipoliittisiin järjestelmiin niitä konvergoivalla tavalla.

---

<sup>1</sup> Kansainvälisten luokituslaitosten mukaan Suomen kansainvälinen kilpailukyky on tällä hetkellä varsin hyvä. Vuodesta 1994 vuoteen 1998 se on parantunut 14 sijalla Suomen ollessa vuonna 1998 neljänneksi kilpailukykyisin maa 45 maan vertailussa. Suomen kannalta ongelmallisin elementti on julkistalous, jonka mukaan Suomi sijoittuu 19. sijalle. Kokonaisuutena Suomi menestyy varsin hyvin. Samaa näkemystä tukee myös valtiovarainministeriön kilpailukykyraportti (VM 1998). Tästä näkökulmasta arvioituna sosiaalimenojen uudelleenarviointiin ei ole välittömästi kilpailukykyä aiheuttavia syitä. On myös syytä korostaa, että kilpailukykyyn kannalta sekä yrityksen voitto että kokonaistaloudelliset kustannukset ovat sosiaalimenoja keskeisempi tekijä. Näiden kustannusten suhteen Suomi oli vuonna 1996 toiseksi ylimmässä neljänneksessä teollistuneiden länsimaiden ryhmässä. Suomi sijoittuu samaan neljännekseen myös työvoiman sivukustannusten osalta. (UNICE 1998, 32-33.)

---

## 2.1. Euroopan unionin sosiaalipoliittinen päätöksenteko ja konvergenssi

Sosiaalipoliitiikan ‘eurooppalaistuminen’ on edennyt ensisijaisesti ulkoisten välttämättömyyksien sanelemana, reaktiivisena vastaamisena vastaantulleisiin ‘ongelmiin’. Jäsenvaltioita edustavat toimijat ovat pitäneet tarpeellisena tehdä eräitä Euroopan laajuisia sosiaalipoliittisia ratkaisuja ja tuottaa dokumentteja, jotka sekä/joko ylläpitävät Euroopan globaalia kilpailukykyä että/tai tietyssä määrin ehdollistavat sosiaalisten turvaverkkojen tulevaa kehitystä (problematiikasta ks. Banting 1998: Kleinman & Piachaud 1993).<sup>2</sup> Edelliseen kategoriaan lukeutuu työvoiman liikkuvuutta mahdollistava sosiaaliturvan koordinaatioasetus ja jälkimmäiseen kategoriaan erilaiset sosiaalipoliitiikan ‘modernisoimista’ koskevat kannanotot. Kumpikaan näistä kategorioista ei voi *välittömästi* johtaa keskitetysti organisoituun sosiaalipoliitiikan harmonisointiin. Olennaista on, että jäsenvaltiot voivat reagoida koordinaatiosäännöksiin ja modernisointisuosituksiin konvergenssia aiheuttavilla tavoilla. Näin EU voi *välillisesti* muokata sosiaalipoliittista järjestelmää.

Sisämarkkinoiden luomisen olennainen osa, työvoiman liikkuvuuden mahdollistava koordinaatioasetus 1408/71 on 1990-luvulla kehittynyt muotoon, joka sekä ylläpitää sitä tulkitsevien juristien armeijaa että edellyttäisi järjestelmän kokonaisuudistusta. Poikkeustapauksista julkiselle sektorille aiheutuvat transaktiokustannukset ovat usein huomattavan suuret. Poikkeuksellisen ongelmallinen tämä työhön perustuva koordinaatioasetus on pohjoismaiselle asumiseen perustuvalla sosiaalipoliittisella järjestelmällä. (Kari 1997.) Erilaisista organisointiperiaatteista aiheutuvat ongelmat eivät kuitenkaan ole ylitsepääsemättömiä. Pitkällä aikavälillä ehkä vakavimmat ongelmat liittyvät sosiaalivakuutusetuksien verotukseen sekä koordinaatioasetuksen ulkopuolelle jääviin, yksityiseen sopimukseen nojaaviin vakuutuksiin.<sup>3</sup>

Kansallisvaltiot ovat pyrkineet selventämään koordinaation piiriin luettavan ‘vakuutuksen’ ja sen ulkopuolelle jäävän ‘avustuksen’ välistä rajaa, mutta laajamittaista sosiaalipoliittisten järjestelmien polarisaatiota tämän rajan mukaisesti ei ole havaittavissa sen paremmin Suomessa kuin ulkomaillaakaan: Suomessa huomionarvoisimmat tähän rajaan tietyssä määrin liittyvät muutokset koskevat työmarkkinatukea ja kansaneläkettä. Työvoiman liikkuvuus Euroopan unionin muihin jäsenmaihiin on edelleen sen verran vähäistä, että suurempiin, epäsymmetrisestä liikkuvuudesta tai väärinkäytöstä aiheutuviin muutoksiin ei ole tämän takia ollut teknistä tai poliittista painetta sen paremmin työttömyysturva- kuin muissakaan sosiaalivakuutusjärjestelmissä. Benelux-maissa tilanne onkin jo kompleksisempi. Koordinaatioasetuksen laajentaminen yhdistettynä työvoiman lisääntyvään liikkuvuuteen voi johtaa tässä suhteessa tapahtuvaan konvergenssiin. Todennäköisempää on kuitenkin se, että koordinaatioasetuksen ulkopuolella olevien yksityisten vakuutusten merkitys kasvaa, mikä puolestaan johtaisi laajasti määritellyn sosiaalipoliitiikan lisääntyvään divergenssiin.

Sosiaalipoliitiikan ydinteemoihin, kuten rahoitukseen, menotasoon tai palvelujen tai etuuksien rakenteeseen vaikuttavat, EU-tasolle suunnatut aloitteet eivät ole saaneet tuulta purjeisiinsa 1990-luvun aikana. (Komissio ei ole edes tehnyt tämän kaltaisia aloitteita, joten kysymys on yksittäisten tutkijoiden, jäsenmaiden, komiteoiden tai organisaatioiden aloitteis-

---

<sup>2</sup> Kolmas tema on rakennerahastojen kautta tapahtuva sosiaalipoliittinen toiminta, joka on tilasyistä jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Rahastojen huomionarvoisin piirre on se, että ne varsin pienellä panostuksella voivat vaikuttaa erilaisten organisaatioiden käyttäytymiseen: se saako projekti EU-rahaa vai ei, näyttää usein muodostuvan projektin toimeenpanon kannalta ratkaisevaksi tekijäksi

<sup>3</sup> Suomen kannalta koordinaatiolainsäädännön sosiaalipoliittiselle järjestelmälle aiheuttamat ongelmat ovat taloudelliselta mittakaavaltaan varsin vähäiset: esimerkiksi työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset koskettavat pikemminkin satoja kuin tuhansia henkilöitä vuosittain.

---

---

ta). Keskeinen selitys tälle on se, että näihin kysymyksiin ei nykytulkinnan mukaan sisälly sellaisia ulkoisvaikutuksia tai vastavuoroisia sidonnaisuuksia, jotka edellyttäisivät ylikansallista sääntelyä. Toiselta puolen EU:n päätöksentekoon vaikuttavat - ja sen usein estävät - kansalliset intressit rajoittavat EU:lle jo nyt myönnetyn kompetenssin käyttöä. Niinpä Euroopan komissio voi muun kuin koordinaatioasetuksen osalta lähinnä julkaista erilaisia raportteja, joissa sosiaalipolitiikkaa tarkastellaan esimerkiksi kilpailukyvyn näkökulmasta. Se voi myös antaa jäsenvaltioita sitomattomia suosituksia kaikista sosiaalipolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä. Näiden dokumenttien merkitystä on lisännyt se, että nykykäytännön mukaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi viitata niihin päätöksiensä perusteluissa. (COM 93/700: COM 97/102/4; COM 1998/243/Final.)

Kansallisvaltioiden suvereenisuutta korostava subsidiariteettitulkinta<sup>4</sup> voidaan kuitenkin kiertää tarkastelemalla uudelleenjakavia järjestelmiä sellaisista näkökulmista käsin, jotka ovat EU:n kompetenssin piirissä. Tämän kaltaisia teemoja ovat sisämarkkinoiden neljä vapautta (pääoman, työvoiman, tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus), joiden kautta kilpailun (vääristymien) merkitystä korostava näkökulma voidaan ujuttaa sosiaalipolitiikan alueelle. Esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoon (ns. Barberin tapaus) voi liittyä tämän kaltaisia piirteitä. Erityisesti verotukseen, ja siten myös sosiaalipolitiikan rahoitukseen liittyviä kysymyksiä ujuttautuu tulevaisuudessa aikaisempaa useammin EU-tason poliittiselle agendalle nimenomaan sisämarkkinoiden toimivuutta painottavan näkökulman kautta.

Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi päätöksillään modifioida sosiaalipoliittista järjestelmää. EY-oikeus onkin tehnyt eräitä sosiaalipoliittisesti merkittäviä päätöksiä. Edellä on jo mainittu tapaus Barber, joka vaikutti tiettyjen täydentävien eläkejärjestelmien sukupuolisidonnaisiin ikärajoihin. Käytännössä ko. päätös johtaa naisten eläkeikien nostamiseen miesten tasolle näissä täydentävissä eläkejärjestelmissä. Terveyspalvelujen osalta ratkaisevat päätökset ovat Decker ja Kohll (C 120/95 ja 158/96)<sup>5</sup>. Kysymys ei ole koordinaatioasetuksen 1408/71, vaan perustamissopimuksen 30 ja 36 (tavaroiden vapaa liikkuvuus, Nicolas Deckerin tapaus) ja 59 ja 60 (palvelujen vapaa liikkuvuus, Raymond Kohllin tapaus) artiklojen soveltamisesta sosiaalipoliittisiin kysymyksiin. Merkittävää ratkaisussa on se, että tuomioistuin toteaa sosiaaliturvankin kuuluvan näiden määräysten soveltamisalaan siitä huolimatta, että sosiaaliturva sinänsä kuuluu kansalliseen toimivaltaan.

‘Euroopan unionin’ vaikutusvalta voi näin ujuttautua myös sosiaalipolitiikan alueelle. Tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa mitään dramaattista. Päätöksissä kyllä todetaan, että puhtaasti taloudellisia tavoitteita ei voida pitää sellaisina syinä, joiden vuoksi perustamissopimuksessa taatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden perustavanlaatuisen periaatteen rajoittaminen voisi olla perusteltua. Toisaalla niissä kuitenkin korostetaan, että ‘sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara’ saattaa kuitenkin olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi tämäntyyppistä rajoittamista voidaan pitää perusteltuna.

---

<sup>4</sup> Työnjakoa sääntelevän subsidiariteettiperiaatteen mukaan ylemmän valtaapitävän tason mukaan ei tule sekaantua asioihin hallinnon alemmalla tasolla ellei se ole ehdottoman välttämätöntä. Käänteisesti tämä tarkoittaa myös sitä, että ylemmän tason tulee sekaantua asioiden hoitamiseen silloin kun se katsotaan välttämättömäksi. (Antola, Ojanperä & Mörttinen 1996, 47.)

<sup>5</sup> Seuraava keskustelu perustuu Yhteisöjen tuomioistuimen näistä kahdesta tapauksesta 28. huhtikuuta 1998 antaman tuomion perusteluihin. Toinen tapausrypäs, jolla voi olla vaikutusta sosiaalipolitiikan rahoitukseen, koskee rahaautomaattiyhdistyksen kaltaisten organisaatioiden monopoliasemaa. Päätökset ovat tois-  
taiseksi mahdollistaneet kansallisten monopolien säilyttämisen. Pidemmällä tähtäimellä myös eläkelaitosten sijoitustoimintaa rajoittavat säännökset voivat joutua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kiinnostuksen kohteeksi.

---

Päätös siis antaa maan B kansalaiselle oikeuden ilman ennakkolupaa tapahtuvaan, (sosiaali)vakuutuksen perusteella korvattavien tavaroiden ja palveluiden hankkimiseen maasta A maan B:n kustannuksella. 'Taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara' kuitenkin yhdistää vapaan liikkuvuuden ja julkistalouden (yleisen edun) tavoitteet toisiinsa. Niinpä päätös ei lähtökohtaisesti mahdollista tämän potentiaalisen Pandoran lippaan tyhjentämistä pohjiaan myöten. On myös huomionarvoista, että palveluiden ja tavaroiden ostaminen ulkomailta kotimaisen vakuutuksen 'piikkiin' ei sinänsä aiheuta välittömiä lisäkustannuksia julkiselle sektorille, vaan ainoastaan vaikuttaa palvelujen ja tavaroiden kansallisten tuottajien asemaan. Tässä suhteessa ongelmana on lähinnä se, että aikaisemmin suojattua asemaa nauttineiden tavaroiden ja palvelujen toimittajien suhteellinen asema ao. hyödykemarkkinoilla voi heikentyä. Vaikutus on ainakin lyhyellä aikavälillä sosiaalimenoihin tai niiden sisäiseen rakenteeseen nähden todennäköisesti marginaalinen. Tämän takia eivät sosiaalipoliittiset järjestelmät juurikaan konvergoitu ainakaan lyhyellä aikavälillä. Jos konvergoituvat, kysymys on hättävärjelen liioittelusta.

EU:n tasolla tapahtuva sosiaalipoliitiikan 'kehitys' tai kehittymättömyys heijastelee siis sekä yksimielisyyteen perustuvaan päätöksentekoon liittyvää problematiikkaa että aktuaalisten ongelmien suhteellisen vähäistä merkitystä sosiaalipoliittisten järjestelmien kannalta arvioituna. Euroopan integraation merkitys jäsenvaltioiden sosiaalipoliitiikan *koordinoijana* on merkittävä ja erilaisten suositusten vaikutus sosiaalipoliittiseen havaittavissa. Niiden merkitys sosiaalipoliitiikan *harmonisoijana* on toistaiseksi ollut sosiaalipoliittisesti olematon ja järjestelmiä konvergoivat vaikutukset vähäisiä. Seuraavassa jaksossa pohditaan kysymystä, voiko sosiaalipoliitiikan toimintaympäristöä muuttava EMU merkittävässä määrin vaikuttaa edellä hahmoteltuun näkemykseen.

## **2.2. Euroopan talous- ja rahaliitto**

Euroopan talous- ja rahaliitto on eräs niistä sosiaalipoliitiikan toimintaympäristön muutoksista, jonka vaikutusta sosiaalipoliittiseen - keskitetysti resursseja uudelleenjakavaan - järjestelmään on vaikea ennakoida. Sosiaalipoliitiikan suurimmat haasteet eivät aiheudu talous- ja rahaliitosta, tai muista Suomeen nähden ulkoisista tekijöistä. Suurimmat ongelmat yhdisty(ne)vät kansallisella tasolla työmarkkinoiden ja kotitalouksien epätyypillistymiseen, elatus- ja huoltosuhteen muutoksiin sekä tuottavuuden ja talouskasvun kehitykseen. Edellä oleva ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että talous- ja rahaliiton syvenemisellä *voi* kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia sosiaalipoliittisiin instituutioihin. Tämä *voi* aiheuttaa konvergenssia. Keskustelu on kuitenkin varsin spekulatiivista. (ks. myös Julkunen 1997.)

Sosiaalipoliitiikan suhteen EMU ei ole ainoastaan tulevaisuutta, vaan enemmänkin kumulatiivinen prosessi, joka ehkä on jo vaikuttanut sosiaalipoliittisiin järjestelmiin. Pääomamarkkinat vapautettiin EMU- prosessin ensimmäisenä vaiheena vuonna 1990. Toinen vaihe, jonka aikana valmisteltiin yhteiseen valuuttaan siirtymistä, alkoi vuonna 1994. Kolmas, jo kertaalleen lykätty vaihe alkoi vuoden 1999 alussa. Sen aikana siirrytään vaiheittain yhteiseen eurovaluuttaan ensin pörssissä ja sähköisessä rahaliikenteessä. Myöhemmin myös palikat, hinnat ja setelit muuttuvat euroiksi. Siirtymäprosessin tulisi olla valmis vuoden 2002 kesäkuun lopussa, jolloin euro on ainoa EMU-maissa käytetty yhteinen valuutta.

EMU:n välittömät potentiaaliset vaikutukset sosiaalipoliitiikkaan välittyivät I:n ja II:n vaiheen EMU-konvergenssikriteerien kautta. Kuluu kuitenkin vielä vuosia ennen kuin EMU:n vaikutuksista saadaan luotettavaa informaatiota. (Euroopan laajuisia näkemyksiä ks. Begg 1997: Kopits 1997: Willockx (Rapporteur) 1997.) Erityisesti kolmannen vaiheen tuoman läpinäkyvyyden lisääntymisen vaikutusta tavaroiden ja palvelujen liikkuvuuteen on vai-



---

kea ennakoida. Suuremman liikkuvuuden tai hintojen konvergenssin puolesta puhuisi se, että yksityisen kulutuksen kokonaishintatasossa on EU:n sisällä suuria maiden välisiä, ensisijaisesti verotuksesta aiheutuvia eroja. Näitä eroja on muun muassa tupakan ja alkoholin hinnoissa. Erojen supistumisen kannalta arvioituna internetin kautta tapahtuva kauppa ja kansallisen sääntelyn purka(utu)minen ovat avainasemassa. Teeman ulkopuolelle jää, kuinka tämän kaltaisen hintojen harmonisointi vaikuttaa palkkoihin, kulkevathan korkeat kuluttajahinnat ja korkeat palkat käsi kädessä (ks. Nikkilä & Pohjonen 1998).

EMU:n konvergenssiehdot johdettiin näkemyksestä, jonka mukaan talous- ja rahaliitto tulisi toteuttaa vain niiden jäsenvaltioiden kesken, joilla on samanlainen talouden rakenne (ks. myös Pakaslahti, tässä kokoelmassa). Jotta EU-maa kelpasi EMU:n kolmannen vaiheen alussa talous- ja rahaliiton jäseneksi, sen tuli täyttää seuraavat kriteerit. Ensinnäkin maan inflaatiiovauhti sai olla korkeintaan 1,5 prosenttia korkeampi kuin kolmen alhaisimman inflaatiomaan keskiarvo. Toiseksi EU:n jäsenmaan pitkät korot saivat olla korkeintaan 2 prosenttiyksikköä korkeammat kuin kolmen alhaisimman inflaation maan korkojen keskiarvo. Näiden lisäksi valuuttakurssin oli oltava vakaa kahden edeltävän vuoden aikana. Kolmanneksi julkisen sektorin rahoitusaliijäämä sai olla korkeintaan 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tästä olisi sallittu pieniä poikkeuksia, mutta koska kriteeri salli ns. luovan kirjanpidon, useimmat kyseeseen tulevat maat pystyivät täyttämään tämän kriteerin. Lopuksi maan julkinen velka saa olla korkeintaan 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Koska oli ilmeistä, että Belgian kaltaiset ensimmäisen öljykriisin jälkeisessä vakautuspolitiikassa epäonnistuneet jäsenvaltiot eivät kykene täyttämään tätä ehtoa, riittäväksi kriteeriksi sovittiin julkisen velan nopeahko supistuminen.

Kriteerien tulkinta perustuu alijäämän osalta Maastrichtin sopimuksen artiklaan 104c 2(a), jossa todetaan, että substantiaalinen ja jatkuva lähentyminen riittää kriteerin täytöksi. Artikla sallii myös poikkeuksellisen ja väliaikaisen poikkeaman, mikäli se jää vähäiseksi. Julkisen velan osalta samanhenkiset kriteerit on määritelty artiklassa 104c 2(b). Alijäämän ja julkisen velan osalta artikla 104c 3 määrää, että mikäli alijäämä ylittää annetut arvot komission tulee esimerkiksi selvittää, ylittääkö ko. alijäämä julkiset investoinnit. Tarkasteluun tulee sisällyttää myös 'muut relevantit tekijät', kuten talouden keskipitkän aikavälin kehitysennuste.

Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimus (The European Union's Stability and Growth Pact), josta päätettiin Amsterdamin kokouksessa kesällä 1997, tarkensi näitä käsitteitä edelleen. Tämän sopimuksen mukaan 3 prosentin alijäämä tulkitaan merkittäväksi. Ao. EMU:un liittyneeseen jäsenmaahan kohdistetaan sanktioita, jos alijäämä on poikkeuksellinen ja väliaikainen, eikä asiaankuuluvia korjaavia toimenpiteitä panna toimeen kymmenen kuukauden kuluessa. Taantuman oloissa noudetaan tiettyjä poikkeusjärjestelyjä. Jos ao. maan bruttokansantuote laskee 0,75 prosenttia, sanktiotoimenpiteet ovat harkinnanvaraisia. Mikäli BKT:n supistuminen on 0,75 %-2,0 %:n välillä, oikeus sopimuksesta poikkeamiseen myönnetään harkinnan jälkeen Euroopan unionin neuvostossa. Arvioon vaikuttaa tilanteen 'poikkeuksellisuus' arvioituna joko suhteessa muutoksen nopeuteen tai aikaisempaan kansalliseen 'kokemukseen'. Oikeus sanktiottomaan sopimuksesta poikkeamiseen myönnetään automaattisesti, jos BKT:n lasku on 2 prosenttia tai suurempi. (OECD Observer 215/1999, 5.)

Konvergenssikriteerien toteutumista on tarkasteltu useissa tutkimuksissa, joten niihin ei tässä yhteydessä perehdytä sen tarkemmin (ks. Allén 1997). Todettakoon kuitenkin, että kaikki jäseniksi hyväksynyt 11 maata eivät täyttäneet näitä ehtoja. Kriteerit ylittäneet maat kuitenkin selvästi konvergoivat kohti EMU-kriteereitä sekä alijäämien että julkisten velkojen osalta. Suomi täytti kaikki asetetut kriteerit. Vastentahtoisesti EU-maista jäi EMU:n ulkopuolelle Kreikka, oman valintansa mukaisesti Ruotsi (julkisen talouden ongelmien ja poliittisen

---

kannatuksen puutteen vuoksi), Tanska (erioikeuden perusteella) ja Iso-Britannia (talouden suhdannetilanteeseen vedoten).

Selvimmän EMU:n vaikutukset ovat näkyneet rahamarkkinoilla ns. pitkien korkojen nopeana konvergenssina alaspäin. Talvella 1997-1998 korot olivat käytännössä jo konvergoituneet historiallisesti varsin alhaiselle tasolle. (UNICE 1998.) EMU:n julkistaloudelliset vaikutukset yhdistyivät selkeimmin konvergenssikriteereihin. Ne asettivat selvät 'konstitutiinaaliset' rajat *julkistalouksien* toiminnalle. Epäselvempää on, missä määrin ne vaikuttavat *sosiaalimenojen* kehitykseen julkistalouden sisällä. Tätä ja muita konvergenssia koskevia kysymyksiä tarkastellaan tarkemmin seuraavassa.

### 3. Sosiaalipolitiikan konvergenssi

Tässä artikkelissa ei ole mahdollista sen *selittäminen*, kuinka EMU tai mikä muu tahansa tekijä on vaikuttanut sosiaalipolitiikan konvergenssiin (ks. Pakaslahti, tässä kokoelmassa). Muutoksen selittäminen on jatkotarkastelun kohteena. Tavoitteena ei ole myöskään poliittisten seurausten ennustaminen tai arviointi (ks. Pochet & Vanhercke 1998). Näiden sijasta seuraavassa *kartoitetaan* viimeaikaisia muutostrendejä julkistalouksien, sosiaalimenojen, verotuksen ja sosiaalipolitiikan rahoituksen osalta. Tarkastelussa painotetaan 'makrojärjestelmien' rakenteiden eikä vuosittaisten, kansallistalouksien suhdannekiertoon liittyvien muutosten merkitystä. Tarkastelu on kohdistettu 15 EU-maahan. Tällöin on siis oletettu, että samat sisäiset ja ulkoiset tekijät vaikuttavat myös EMU:n ulkopuolelle jättäytyneisiin maihin.

#### 3.1. Variaatiokertoimen muutokset

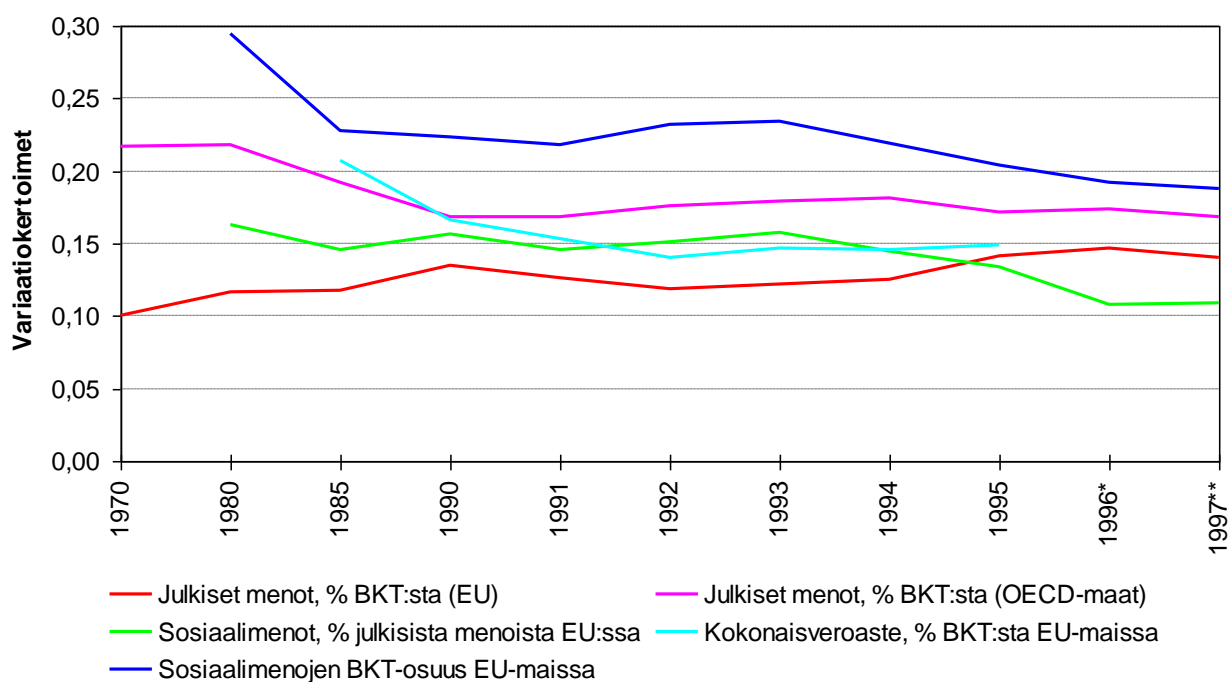
Seuraavassa tarkastellaan julkistalouden menojen sekä sosiaalimenojen julkistalousosuuksien kehitystä Euroopassa. Mittarina käytetään variaatiokerrointa (keskihajonta jaettuna keskiarvolla), joka on yleisimmin käytetty konvergenssimittari. Mitä pienempi variaatiokertoimen arvo on, sitä suurempi konvergenssi. Vastaavasti mitä korkeampi variaatiokertoimen arvo on, sitä enemmän kansakunnat eroavat toisistaan. (ks. myös Alestalo 1992.) Vertailevissa tutkimuksissa noin 0,3:n tasoa olevaa variaatiokerrointa pidetään huomattavana: sitä suuremman arvon saavia ryhmiä ei kiistatta voi pitää yhtenäisinä, vaan pikemminkin erilaisten tapausten heterogeenisena joukkona. Tason ohella myös konvergenssin (tai divergenssin) nopeus vaikuttaa tulkintaan.

Pienillä N-luvuilla tehtävissä tarkasteluissa on ongelmana myös se, että yksittäiset selvästi poikkeavat tapaukset aiheuttavat huomattavia muutoksia variaatiokertoimeen. Niinpä jos kaikista tapauksista kaksi tai kolme maata kehittyy eri suuntaan kuin muut kaksi- tai kolmetoista maata, variaatiokertoimen arvo kasvaa nopeasti. Tämän takia usein pidetäänkin parempana sitä, että tarkastelu kohdistetaan maaryhmiin eikä yksittäisiin maihin: tällöin tavoitteena on pikemminkin eri maaryhmien identifioiminen esimerkiksi klusterianalyysin avulla kuin maiden välisen konvergenssin analysointi. (Abbott 1997.) Tämän alaluvun myöhemmissä jaksoissa konvergenssianalyysi yhdistetään poikkileikkausaineistoon. Näin konvergenssin ohella voidaan tarkastella myös eri ryhmien välisiä eroja.

Julkistalouden meno-osuuksien variaatiokertoimen ryhmittäinen historiallinen tarkastelu ei sinänsä ole kovin mielekäs, mikäli tarkastelussa ei oteta huomioon muuttuneita ryhmittelyjä. Kuviossa 1. olevassa käyrässä 'Julkiset menot, % BKT:sta (EU)' on otettu huomioon myös Euroopan unionin laajeneminen. Tässä yhteydessä 60- ja 70-lukujen esittely ei ole tarpeellista. Perusmaiden joukkoon liittyi Irlanti, Tanska ja Iso-Britannia vuonna 1974,

Kreikka 1981 ja Portugali ja Espanja 1986. ‘Julkiset menot, % BKT:sta (OECD-maat)’ kattaa puolestaan ‘vanhat teollisuusmaat’: kehittyvät teollisuusmaat (Etelä-Korea, Meksiko jne.) ja entiset sosialistiset maat on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Muiden mittareiden osalta tarkastelu kohdistuu Euroopan unionin 15 jäsenmaahan. ‘Sosiaalimenot, % julkisista menoista EU:ssa’ tarkastelee sosiaalimenojen osuutta julkisista menoista. Myös käsitteet ‘kokonaisveroaste’ ja ‘sosiaalimenojen BKT-osuus’ selittävät itse itsensä.

**Kuvio 1. Julkisen talouden BKT-osuudet ekspansiivisessa Euroopan yhteisössä (unionissa) ja OECD-maissa 1971-1997, sekä vuoden 1996 jäsenyyden mukaan sosiaalimenojen osuus julkisista menoista 1980-1997, sosiaalimenojen osuus BKT:sta sekä kokonaisveroasteet 1980-1995, variaatiokertoimet**



Lähteet: OECD & Eurostat

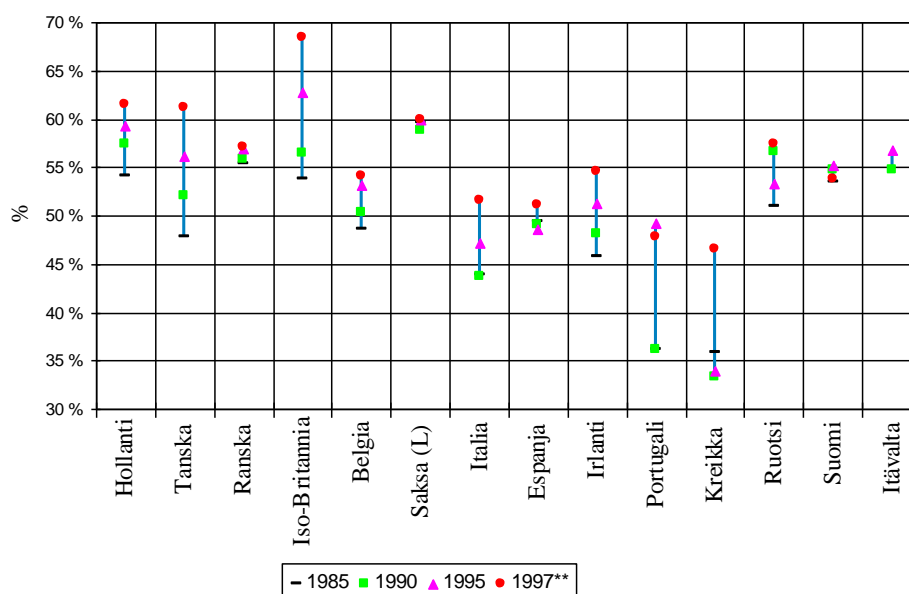
Tulosten mukaan julkisten menojen BKT-osuudet ovat nousseet kaikissa ns. vanhoissa OECD-maissa yhteiskuntien jälkiteollistumisen myötä. Useimmissa maissa 1970-luvun puolivälin öljykriisi merkitsee käännekohtaa, jonka jälkeen menot lisääntyivät nopeasti. Variaatiokertoimella arvioituna teollistuneet OECD-maat ovat ryhmänä konvergoituneet lievästi. Nopein konvergenssijakso ajoittuu vuosien 1982 ja 1986 väliin, jolloin variaatiokerroin laski 0.22:sta 0.17:een. Tämän jälkeen variaatio on pysynyt ennallaan.

EY oli julkistalouksien osalta alun perin varsin homogeenisten maiden liitto. Eri toten Kreikan liittyminen vuonna 1981 lisäsi variaatiota olennaisella tavalla. Erot olivat kuitenkin jo supistumassa EY:n laajentuessa Espanjalla ja Portugalilla. Tämän jälkeen erot näyttivät jonkin verran kasvaneen. EU:n viimeinen laajeneminen on itse asiassa lisännyt EU-maiden välistä variaatiota. Nykyinen EU ei ole julkistalouksien osalta sen homogeenisempi ryhmä kuin EU:n ulkopuolella olevat OECD-maat. (Ei esitetty kuviossa 1.) Mahdollinen itälaajentuminen lisää EU-maiden välisiä eroja tässä suhteessa oleellisella tavalla.

### 3.2. Sosiaalimenot

Konvergenssihypoteesia voi lähestyä tarkastelemalla sosiaalimenojen julkistalousmeno-osuuksia. Tällöin pohdinnan kohteena on, onko julkistalouksien konvergenssi välittynyt sosiaalimenojen julkistalousosuuden (eikä niinkään sosiaalimenojen BKT-osuuden) kautta.<sup>6</sup> Kuviossa 1 on kuvattu, kuinka sosiaalimenojen julkistalousmeno-osuudet ovat selvästi konvergoituneet 1990-luvun loppupuolella. Tämän voi alustavasti tulkita EMU-kriteerien, työttömyyden lisääntymisen ja demografisen muutoksen yhteisvaikutuksen seuraukseksi.

**Kuvio 2. Sosiaalimenojen osuus julkisista menoista EU-maissa vuosina 1985, 1990, 1995 ja 1997\*\*, %**



Lähteet: OECD & Eurostat

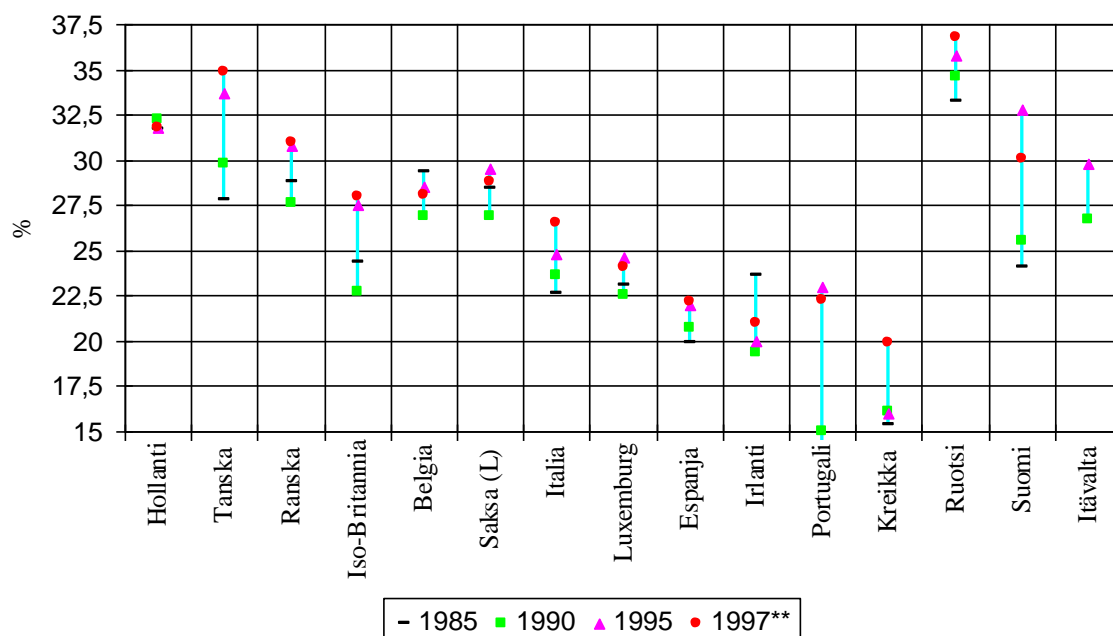
Kuviosta 2 puolestaan käy ilmi, kuinka sosiaalimenojen osuus julkisista menoista vaihtelee edelleen EU:n jäsenmaissa. Tulosten mukaan 1990-luvun alkupuolella sosiaalimenojen osuus julkistalouksien menoista olivat nousussa useissa jäsenmaissa. Jyrkintä nousu oli Portugalissa, jotka on nopeasti tavoittamassa Euroopan painottamatonta keskitasoa. Hollannissa, Tanskassa, Italiassa ja Irlannissa sekä osin myös Ruotsissa sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on kasvanut. Konventionaalisesta viisaudesta ehkä eniten poikkeaa Iso-Britannian sosiaalimenojen korkea osuus julkisen talouden menoista. Suomen osalta on viitteellistä se, että huolimatta siitä, että sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on kasvanut, kasvu ei ole korostunut jyrkkä. Kreikan nopean tason nousu on ennuste, joka voi olla virheellinen. Yleensäkin Kreikan tilastot ovat problemaattisia laajan tilastoimattoman talouden ja sosiaaliturvajärjestelmän sisäisen heterogeenisuuden vuoksi.

<sup>6</sup> Sosiaalimenojen julkistalousosuuksia koskevat tiedot on lopullisina saatavissa vain vuoteen 1995 saakka. Ongelman ratkaisemiseksi sosiaalimenojen BKT-osuuksista on laskettu vuosille 1996 ja 1997 ennusteet, jotka perustuvat väestörakenteen, talouskasvun sekä työttömyyden muutoksiin. (Luxemburgin tiedot puuttuvat. Iso-Britannian korkea osuus johtuu osin siitä, että sosiaalimenokäsitteeseen sisältyy sellaisia menoja, joita ei ole sisällytetty julkisten menojen käsitteeseen).

Julkistalouksien konvergenssi ei ole ainakaan toistaiseksi merkinnyt sosiaalime-  
nojen suhteellisen osuuden supistumista. Tämän kaltaista trendiä ei ole selvästi yhdessä EU:n jäsenmaassa. Pikemminkin julkistalouden muut lohkot ovat joutuneet uudelleenarvioin-  
nin kohteeksi. EU-maissa sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on siis ollut joko varsin  
vakaa tai kasvussa. Jäsenmaiden välinen hajonta on vähenemään päin. Julkistalouksien sosiaa-  
limeno-osuudet näyttävät konvergoituvan nimenomaan ylöspäin.

Tämän alaluvun aloittava kuvio 1 sisältää tietoja myös sosiaalimenojen BKT-  
osuuden kehityksestä EU-maissa. Tulosten mukaan EU-maiden välillä on lievää konvergens-  
sia. Muihin tässä yhteydessä käytettyihin mittareihin verrattuna erot ovat kuitenkin edelleen  
varsin suuret. Ainakaan toistaiseksi budjettirajoitteet eivät ole kyenneet eliminoimaan elinkei-  
norakenteesta, työttömyydestä, demografiassa sekä taloudellisessa kehityksessä olevia eroja.

**Kuvio 3. Sosiaalimenojen osuus BKT:sta EU-maissa vuosina 1985, 1990, 1995 ja 1997\*\*, %**



Lähde: Eurostat

Sosiaalimenojen BKT-osuutta koskevat maittaiset tiedot on sisällytetty kuvioon 3. Vertaile-  
viin sosiaalimenotietoihin tulee suhtautua tietyllä varauksella. Ensinnäkin etuuksien ja palve-  
lujen tuottajien maakohtaisesti eroava verokohtelu vaikuttaa olennaisella tavalla bruttososiaa-  
limenojen määrään. Toisaalta erilaiset verovähennykset ja käytännössä pakolliset yksityiset  
vakuutukset eivät sisälly näihin lukuuihin. Kun nämä tekijät otetaan huomioon länsimaiden vä-  
liset erot supistuvat huomattavan pieniksi. (OECD:ssä tästä aiheesta tehty vertaileva tutkimus  
valmistuu vuoden 1999 kuluessa. Alustavasti ks. Adema ym. 1996.) Toiseksi sosiaalimenojen  
suhteuttaminen BKT:een tekee sosiaalimenot herkäksi bruttokansantuotteen muutoksille. Näin  
tapahtuu erityisesti niissä maissa tai tapauksissa, joissa BKT reaalin supistuminen yhdistyy  
sosiaalimenojen reaaliin kasvuun. Mittarin informaatioarvo jää suhteellisen vähäiseksi.

Yhtä kaikki, tulokset osoittavat, että bruttomääräisesti arvioiden sosiaalimenot  
ovat lisääntyneet 1990-luvulla. Merkittävimmät muutokset ovat tapahtuneet Suomessa, Tans-

---

kassa ja Portugalissa. Suomessa, jossa BKT:n kasvu on ollut nopeaa, ja sosiaalimenojen kasvu pysähtynyt, osuus on tosin jo kääntynyt laskuun. Toinen syvän notkahduksen läpikäynyt maa, eli Ruotsi on säilyttänyt korkean sosiaalimenojen tason. Myöskin Kreikassa sosiaalimenojen BKT-osuus näyttäisi olevan nousussa.

Ainoa maa, jossa sosiaalimenojen BKT-osuus on selvästi laskenut viimeisten kymmenen vuoden aikana on Irlanti. Tässä maassa sekä työllisyyden kehitys että julkistalouden tila ovat poikkeuksellisen hyviä Euroopan mittakaavassa. Maasta ei ole myöskään raportoitu sosiaalimenojen leikkauksia. Sosiaalimenojen BKT-osuuden lasku johtuu siis hyvästä talouskehityksestä eikä sosiaalimenojen leikkauksista.

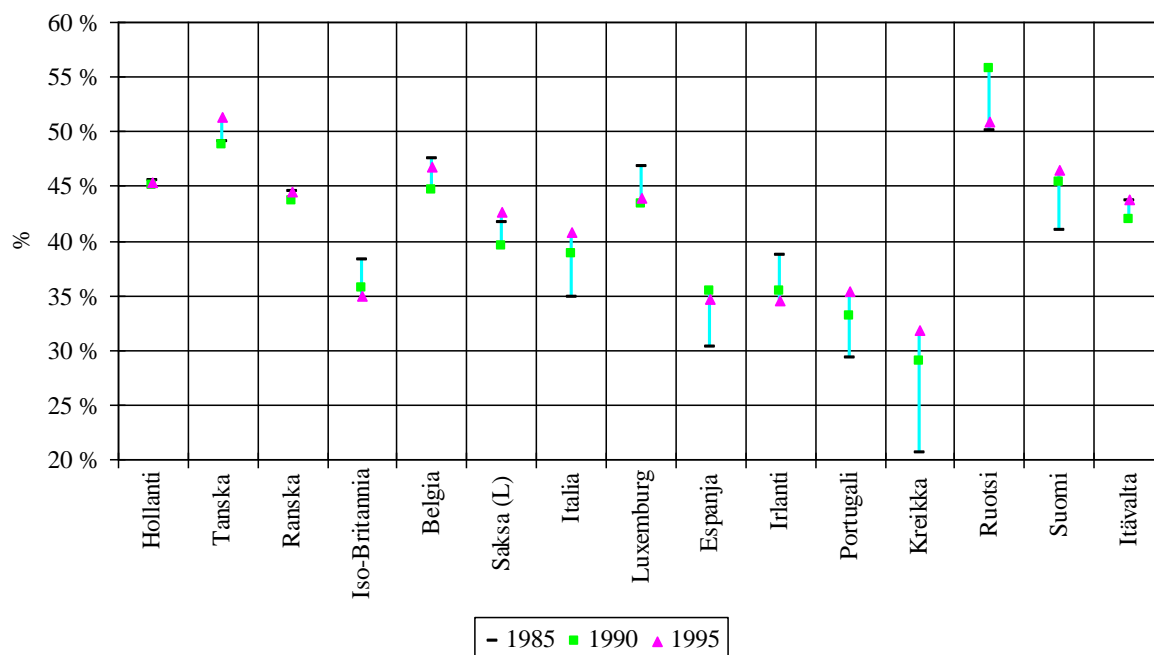
Myös Belgiassa osuus on laskussa. Kyseisessä maassa sekä julkinen velka että julkisen talouden alijäämät ovat olleet poikkeuksellisen suuria. Työllisyydessä ei ole tapahtunut olennaista parantumista. Sosiaalimenojen BKT-osuuden lasku selittyy sosiaalimenojen uudelleen arvioinnilla. Suoranaiset leikkaukset ovat kohdistuneet sekä eläkkeisiin, työttömyysturvaan, perhepoliittisiin tulonsiirtoihin että palveluihin. (Pakaslahti 1997, 34-36.)

### ***3.3. Verotus ja sosiaalimenojen rahoitus***

Sosiaalimenojen rahoitus on vain osa kokonaisverotusta, joten on syytä tarkastella sekä sosiaalimenojen että 'kokonaisverotuksen' rahoitusta. Kuvio 1:een sisällytetyn aikasarjan mukaan konvergenssia on tapahtunut kokonaisveroasteiden suhteen. Kuviossa 4 esitetty aineisto osoittaa toisaalta, että kokonaisveroasteiden konvergenssi ei ole toistaiseksi merkinnyt kokonaisveroasteiden välillä olevien erojen katoamista.

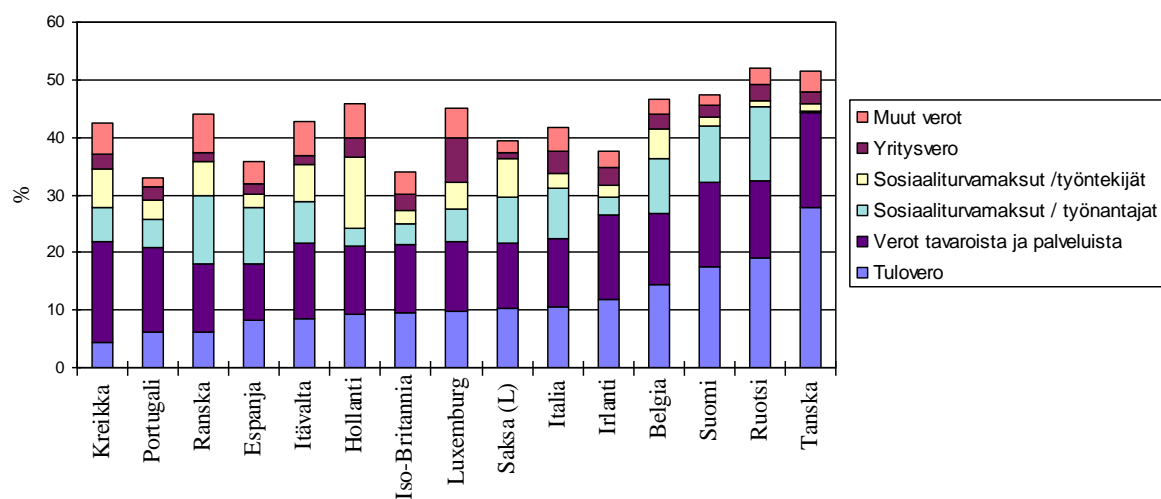
Korkeimmat kokonaisveroasteet ovat laskemaan päin. Toisaalta eräät alhaisen verotuksen maat ovat nopeasti nostaneet kokonaisveroastettaan. Useimmissa maissa veroprosentit eivät ole nousseet 1990-luvun aikana. Varakkaista maista ainoa poikkeus on Italia, jossa veroprosentti onkin ollut suhteellisen alhainen. Raskaan verotuksen maista myös Tanska on lisännyt edelleen veroastettaan. Useissa maissa verotus oli vuonna 1995 alempi kuin vuonna 1985. Osa menoja lisänneistä maista on laajentanut sosiaalipoliittisia järjestelmiään. Näistä maista Kreikalla on lisäksi huomattava julkinen velka.

**Kuvio 4. Verojen osuus bruttokansantuotteesta EU-maissa 1985, 1990 ja 1995, %**



Lähde: Eurostat

**Kuvio 5. Verotuksen rakenne Euroopan Unionin jäsenmaissa 1995, % BKT:sta**



Lähde: Eurostat

Kuvio 5:een tiivistetty informaatio osoittaa, että sekä verotuksen tasossa että sen sisäisessä rakenteessa on vielä suuria eroja. Verotuksesta voidaan identifioida selviä ”regiimejä”, jotka heijastavat sekä kansallista että ko. kansojen perheen tai hyvinvointikapitalismin maailman historiaa. Tietyn alueen maat saavat vaikutteita toisiltaan. Tuloverojen osuus kaikista veroista

---

on keskimääräistä korkeampi erityisesti Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa. Myös tavaroista ja palveluista sekä tuloista maksettujen verojen yhteenlaskettu BKT-osuus on näissä maissa huomattavan suuri. Tanska on tässä suhteessa omaa luokkaansa. Muissa pohjoismaissa työnantajan sosiaaliturvamaksut ovat myös keskeinen julkisen sektorin tulolähde. (Pohjoismaiden verotuksesta ks. myös Hagen ym. 1998). Työntekijöiden maksamien sosiaaliturvamaksujen osuus bruttokansantuotteesta ja kaikista veroista on pohjoismaissa varsin vähäinen. (Tämä osuus on kuitenkin kasvussa useimmissa pohjoismaissa). Alankomaissa, Itävallassa, Saksassa ja Ranskassa näiden maksujen merkitys on suhteellisesti selvästi suurempi.

Samalla aineistolla voidaan tarkastella, kuinka toistensa kanssa läheisessä vuorovaikutuksessa olleet avoimet kansantaloudet ovat konvergoituneet rahoituksen osalta. Tässä suhteessa Benelux-maat ovat hyvä esimerkki. Nämä kolme maata muodostavat taloudellisesti ajatellen yhden yksikön, jossa myös työvoima liikkuu maasta toiseen. Näiden maiden kokonaisveroasteet ovat suurin piirtein samalla tasolla. Verotuksen sisäisen rakenteen suhteen ne ovat kuitenkin päätyneet järjestelmiin, joissa eri verojen tuottojen osuudet bruttokansantuotteesta vaihtelevat. Luxembourgin yritysverojen osuus BKT:sta on suurempi kuin kahdessa muussa tarkastellussa maassa. Alankomaissa puolestaan työntekijöiden vakuutusmaksuilla on olennaisesti keskeisempi asema. Belgiassa puolestaan painottuu työnantajamaksujen merkitys. Pitkään jatkunut kilpailukaan ei ole konvergoinut järjestelmien sisäisiä rakenteita.

Kilpailu näyttää siis sallivan tietyn määrän eroja, joten konvergenssi tapahtuisi tiettyjen rajojen puitteissa. Erot voivat olla varsin pysyviä. Yhdysvaltoja koskevat tutkimukset osoittavat, että eri (Yhdysvaltojen) osavaltioiden välillä on säilynyt merkittäviä eroja kokonaisveroasteissa myös yhteistä valuuttaa käytettäessä. Avoin kysymys on, missä määrin erojen säilyminen on yhteydessä siihen, että (toisin kuin Euroopan unionilla) Yhdysvalloissa liittovaltion käytössä on finanssipolitiikan välineitä. Osavaltioilla on myös huomattavaa lainsäädäntövaltaa, mikä osaltaan ylläpitää alueiden välisiä eroja. (Tanzi 1995: Social protection in Europe 1997.) Tulokset viittaisivat siihen, että tiettyjen ääriarvojen välissä voi verotuksessa hyvinkin olla merkittävää vaihtelua Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä myös EMU-oloissa. Tulos on järkeenkäypä: onhan Suomessakin kunnallis- ja kirkollisveron vaihtelusta aiheutuvia eroja, jotka ovat säilyneet vuosikymmenten ylitse.

Poikkileikkausaineisto jättää huomiotta tärkeimmän verotuksen sisäiseen rakenteeseen liittyvän trendin, eli pääomaverotuksen sisäisen rakenteen muutoksen. Rakennemuutos alkoi jo ennen EMU-suunnitelman realisoitumista 1980-luvun alkupuolella lähinnä kahdesta syystä. Ensinnäkin investointeja pyrittiin lisäämään keventämällä pääomien verotusta ja laajentamalla veropohjaa. Tavoitteena oli sekä houkutella ulkomaista pääomaa että lisätä kotimaisen pääoman varassa tehtyjä investointeja. Toiseksi pääomaverotusta kiristäneet maat alkoivat menettää pääomiaan muihin maihin. Menetykset olivat niin suuria, että eräät kansalliset valtiot, muun muassa Saksa, peruivat veronkorotuksensa. (Sinn 1998.)

EMU:n vuonna 1990 alkaneeseen ensimmäiseen vaiheeseen sisältynyt pääoman vapaa liikkuvuus on edelleen edistänyt tätä kehitystä. Ilmiön mittakaavaa on vaikea arvioida, sillä tilastoissa ao. luokkaan sisältyvät myös muita omaisuuteen liittyviä veroja. Vuosi 1990 edustaa joka tapauksessa käännekohtaa EU:ssa. Silloisista jäsenmaista erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Saksassa, Espanjassa, Luxembourgin ja Portugalissa näiden verojen osuus sekä BKT:sta että kokonaisveroista kääntyi laskuun. (Eurostat 1998.) Myös Pohjoismaissa pääomien legaalinen verokanta on alentunut 1990-luvulla, mutta tämä on kompensoitu veropohjan laajennuksella. Suomessa keskeinen vuonna 1993 toteutetun ansio- ja pääomatulojen eriyttämisen taustatekijä oli pääomien vapaa liikkuvuus. Kuten muissakin tässä käsitellyissä maissa, yritysverotusten uudistusprosessi oli alkanut jo aikaisemmin. Myös Suomessa pääomaverotuksen veropohjaa on laajennettu. (Myhrman ym. 1995.)



Taulukko 1. Keskushallinnon veroasteiden muutostrendejä. Muutokset 1986 - 1997, prosenttiyksikköä

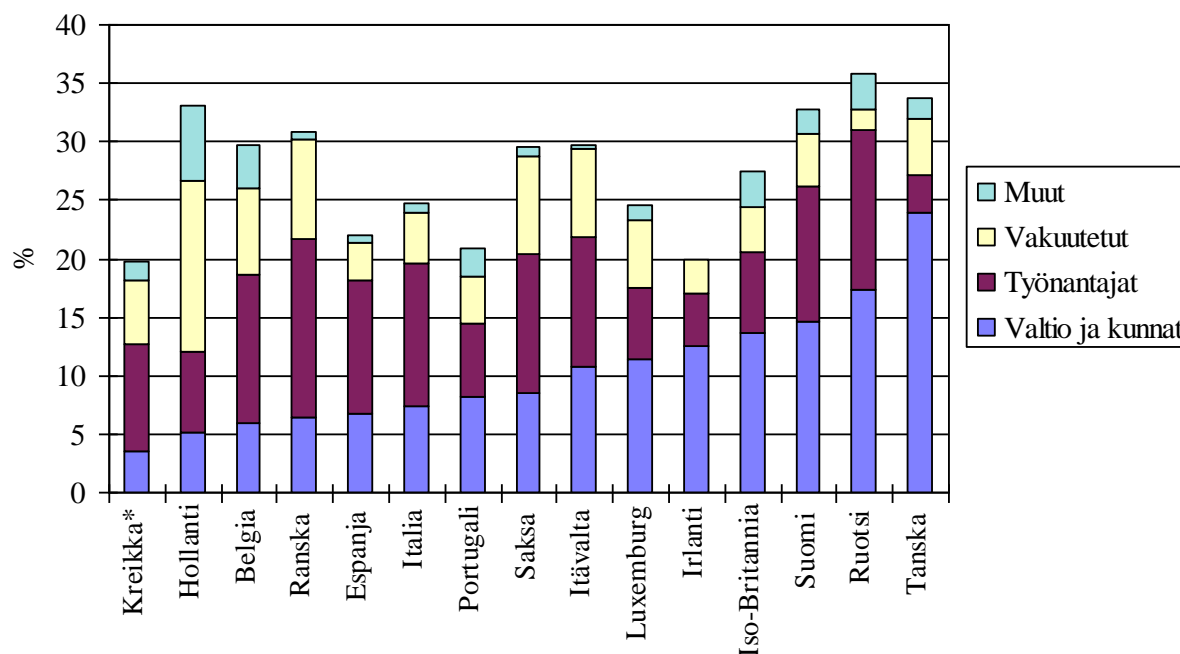
	Korkein marginaalivero tuloveroissa	Yritysveron perusveroaste
Yhdysvallat	-10,4	-11,0
Japani	-20,0	-5,5
Saksa	..	-11,0
Ranska	-11,0	-11,7
Italia	-11,0	0,0
Yhdistynyt kuningaskunta	-20,0	-2,0
Kanada	-2,7	-7,0
Australia	-10,0	-13,0
Itävalta	-12,0	-16,0
Belgia	-15,3	-6,0
Tanska	-14,0	-16,0
SUOMI	-13,0	-5,0
Kreikka	-23,0	-9,0
Islanti	-3,1	-18,0
Irlanti	-10,0	-12,0
Luxembourg	-7,0	-7,0
Meksiko	-15,0	-5,2
Alankomaat	-12,0	-7,0
Uusi-Seelanti	-24,0	-12,0
Norja	-16,5	-7,3
Portugali	..	-6,0
Espanja	-10,0	0,0
Ruotsi	-25,0	-24,0
Sveitsi	-1,5	..
Turkki	-5,0	-21

Lähde: OECD 1998b.

Taulukkoon 1 on tiivistetty sekä suurten tulojen että yritystulojen muutostrendejä vuodesta 1986 vuoteen 1997. Keskiarvo on tuloveroissa -12,4 %-yksikköä ja yritysveroissa - 10,3 %-yksikköä. Verot ovat myös konvergoituneet. Tosin erityisesti vasemman puoleisen sarakkeen arvot yliarvioivat muutoksen suuruuden, sillä useimmissa maissa marginaaliveron lasku on yhdistetty erilaisten vähennysten poistamiseen sekä luontoisetuuksien verotuksen kiristämiseen. Yritysverojen lasku yhdistyy puolestaan veropohjan laajentamiseen. Joka tapauksessa prosenttiyksikköinä laskenut muutokset ovat noinkin lyhyen aikavälin muutoksiksi suuria.

Mikään ei viittaa siihen, että trendit olisivat kääntymässä. EMU saattaa pikemminkin vahvistaa niitä. Niinpä on perusteltua yhtyä Tanzin johtopäätökseen. Hänen mukaansa mikäli Euroopan laajuisia päätöksiä ei saada aikaan, pääomien sekä varallisuuden verotus tulee ilmeisesti edelleen kevenemään. (Tanzi 1996, 13.) Näiden verojen osuus kokonaisveroasteesta on suhteellisen alhainen. Myös tämä menetys on tietenkin korvattava, mikäli muiden veroerien kasvu tai menojen leikkaus ei korvaa menetystä.

**Kuvio 6. Sosiaalimenojen rahoitus EU-maissa 1995, % BKT:sta**



Lähde: Eurostat

Sosiaalimenojen rahoitusta koskevat tiedot ovat tunnetusti varsin puutteellisia. Niinpä luotettavia aikasarjoja ei ole juurikaan saatavissa. Kuviossa 6 on esitetty Eurostatin poikkileikkausaineistoon perustuvat tulokset. Niiden mukaan maiden välillä on edelleen suuria eroja. ‘Tasapainoinen’ rahoitusrakenne näyttää olevan Saksassa ja Itävallassa. Työnantajien rahoitukseen luottavat Espanja, Ranska, Italia ja Kreikka, toisin sanoen maat jotka usein luokitellaan väli-merelliseen malliin. Valtion ja kuntien verorahoitukseen nojaavat erityisesti Tanska, Ruotsi, Suomi, Iso-Britannia, ja Irlanti. Vakuutetuilla on puolestaan suhteellisen merkittävä asema Keski-Euroopan maissa. Erityisen suuri tämä osuus on Alankomaissa. Huomionarvoista on, että mikä tahansa rahoitusrakenne - työnantajakeskeinen, valtiokeskeinen ja ‘tasapainoinen’ - näyttää yhdistyvän korkeisiin sosiaalimenoihin. Matalammat sosiaalimenot yhdistyvät pikemminkin suhteelliseen alhaiseen BKT:n tasoon kuin sosiaalipolitiikan rahoitusrakenteeseen.

Toisaalta aikojen kuluessa on tapahtunut myös konvergenssia. Euroopan unionin aluetta koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että sosiaalipolitiikan rahoituksen keskeisin trendi on työnantajien suhteellisten maksuosuuksien supistuminen. Supistumista on tapahtunut erityisesti laskukausina. Maiden strategiat eroavat, mutta yleensä suhteellinen kasvu on rahoitettu joko työntekijöiden (vakuutettujen) kontribuutioiden tai verorahoituksen avulla. Useissa maissa (esimerkiksi Saksassa) sosiaalivakuutusluontoista rahoitusta on tuettu korottamalla välillisiä veroja.

Verorahoitteisissa tulonsiirroissa ja palveluissa rahoituksen ja riskien välistä selkeytetty on tarkennettu muun muassa lisäämällä viimesijaisen sosiaaliturvan vastikkeellisuutta (sosiaaliset lainat Alankomaissa, vastikkeellinen toimeentulotuki Tanskassa), taloudellistamalla erityisesti terveydenhuollon rahoitusjärjestelmiä (erityisesti Belgiassa ja Sveitsissä), se-

---

kä kehittämällä erilaisia korvamerkittyjä sosiaalipoliittisia veroja (esimerkiksi tupakan verotuotto on eräissä maissa korvamerkitty sairaushoidomenoihin). Eräissä maissa (mm. Iso-Britanniassa) sosiaalimenoja aiotaan siirtää sosiaalimenokäsitteen ulkopuolelle ottamalla käyttöön verovähennykset palvelujen rahoituksessa.

Tiivistäen, sosiaalipolitiikan rahoitus on kumuloituvassa muutoksessa, jonka päämääränä näyttää olevan individualisoituva ja työntekoon kannustava, mutta kuitenkin periaatteessa edelleen kollektiivinen (kaikki kansalaiset kattava) riskienhallintajärjestelmä. Trendi vaikuttaa sekä sosiaalivakuutuksen että verorahoitteisten etuuksien ja palvelujen organisointiin. Tärkein syy tämän kaltaisten järjestelmien kehittämiseen on sosiaalipoliittisten järjestelmien taloudellisen kestävyuden ylläpitäminen. Järjestelmä voi hyvinkin olla sopiva myös EMU-oloihin.

#### **4. Johtopäätökset**

Sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat lievästi konvergoituneet viimeisten parin kymmenen vuoden aikana. Samanaikaisesti maat ovat säilyttäneet kansallisia piirteitä. Sen paremmin EU:n päätöksentekoon nojaava sosiaalipoliittisten järjestelmien muokkaaminen kuin Euroopan talous- ja rahaliitosta aiheutuva sosiaalipolitiikan toimintaympäristön muutos ei tässä suhteessa aiheuta murrosta sosiaalipolitiikan kehityksessä Euroopan unionissa. Pikemminkin alhaisten menojen maat ovat lisänneet menojaan kuin varakkaat maat vähentäneet. Myös julkisten menojen sisällä sosiaalimenojen osuus on pikemminkin kasvanut kuin supistunut. Käytetty aineisto ja lähestymistapa eivät oikeuta tämän pidemmälle tehtäviä johtopäätöksiä.

Tässäkin esitetyn aineiston valossa on ilmeistä, että merkittävimmät ongelmat liittyvät EMU:un mahdollisesti liittyvään verokilpailuun ja harmonisoitumiseen. Verojärjestelmissä on tapahtunut marginaalisia muutoksia, jotka voidaan selittää pääomamarkkinoiden vapautumisella, mukaan luettuna EMU:n vaikutukset. Tulokset kuitenkin viittaavat siihen, että kilpailu ei ole ainakaan toistaiseksi johtanut olennaisiin muutoksiin julkistalouksien rahoitusjärjestelmien sisäisessä rakenteessa. Mikäli EMU johtaa sosiaalipoliittisten järjestelmien konvergenssiin, paine välittyy nimenomaan rahoituksen, erityisesti sen pohjan leveyden ja eräiden korkeiden tasojen kautta. Missä määrin EMU:n positiiviset vaikutukset kompensoivat nämä verotulojen merkitykset, jää nähtäväksi.

---

## Kirjallisuus

Abbott, Andrew: On the Concept of Turning Point. *Comparative Social Research* 16 (1997): 85-105.

Adema, Willem - Einerhand, Marcel - Eklind Bengt - Lotz, Jorgen - Pearson, Mark: Net Public Social Expenditure. Paris: Labour Market and Social Policy, Occasional Papers No. 19, OECD, 1996.

Alestalo, Matti: Divergenssi ja konvergenssi. Länsi-Eurooppa pitkällä aikavälillä. Teoksessa Kosonen, Pekka (toim.): Euroopan integraatio, työmarkkinat ja hyvinvointivaltio. Helsinki: Gaudeamus 1992, 51-73.

Allén, Tuovi: EMU ja julkinen sektori. Helsinki: Palkansaaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 67/97, 1997.

Antola, Esko - Ojanperä, Virva - Mörttinen, Matti (toim.): Mitä EU:sta HKV: Euroopan tulevaisuus, Suomen haasteet ja kansalaisten odotukset. Helsinki: Atena, 1996.

Banting, Keith: Social Policy in a Global Society. <http://www.idrc.ca/books/fokus/761/banting.html>.

Begg, David: The Design of EMU. New York: Working Paper, August 1997, International Monetary Fund, 1997.

COM (97)102/4: Modernising and Improving Social Protection in the European Union: Communication from the Commission.

COM (98) 243 / final: Social Protection in Europe - Executive Summary.

Esping-Andersen, Gösta: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press, 1999.

European Commission: Employment in Europe 1997. Employment and Social Affairs. 1997.

Hagen, Kåre Petter - Norrman, Erik - Sörensen, Peter Birch: Financing the Nordic Welfare States in an Integrating Europe. Teoksessa Sörensen, Peter Birch (ed.) Tax Policy in the Nordic Countries. London: Macmillan, 1998, 138-203.

Julkunen, Raija: Suomalainen sosiaalipolitiikka Euroopan talous ja rahaliitossa ja matkalla sinne. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1997/19, 1997.

Kangas, Olli - Kosonen, Pekka: Eurooppa integroituu - entä hyvinvointivaltio? Teoksessa Kosonen, Pekka (toim.): Euroopan integraatio, työmarkkinat ja hyvinvointivaltio. Helsinki: Gaudeamus, 1992, 199-235.

Kari, Matti: Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. EU:n sosiaalipolitiikka Suomen näkökulmasta. Helsinki: Atena, 1997.

Kleinman, Mark - Piachaud, David: European Social Policy: Conceptions and Choices. *Journal of European Social Policy* 3 (1993): 1-19.

Kopits, George: Are Europe's Social Security Finances Compatible with EMU? New York: Working Paper, February 1997, International Monetary Fund, 1997.

Kvist, Jon - Torfing, Jacob: Changing Welfare State Models. Copenhagen: CWR Working Paper 5, 1996.

Myhrman, Rolf - Kröger, Outi - Rauhanen, Timo - Junka, Teuvo - Kari, Seppo - Koskenkylä, Heikki: Finnish Corporate Tax Reforms. Helsinki: Government Institute for Economic Research, 1995.

Navarro, Vicente: Neoliberalism, 'Globalisation', Unemployment, Inequalities and the Welfare State. *International Journal of Health Services* 28 (1998): 4, 607-682.

Nikkilä, Marita - Pohjonen, Aulikki: Kuluttajahinnat Euroopassa. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, 1998.

- 
- OECD: Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue. Paris: OECD, 1998a.
- OECD: Forces Shaping Tax Policy. Teoksessa OECD: Economic Outlook, 63. June 1998. Paris: OECD, 1998b.
- Overbye, Einar: Risk and Welfare: Examining Stability and Change in "Welfare" Policies. Oslo: NOVA rapport 5/98, 1998.
- Pakaslahti, Johannes: Does EMU threaten European Welfare? Brussels: Observatoire social européen. Working Papers 17, 1997.
- Pochet, Philippe - Vanhercke, Bart (eds): Social Challenges of Economic and Monetary Union. Brussels: Observatoire social européen, 1998.
- Sinn, Hans-Werner: European Integration and the Future of the Welfare State. Swedish Economic Policy Review 5 (1988): 113-132.
- Tanzi, Vito: Taxation in an Integrating World. Washington, DC: The Brookings Institution, 1995.
- Tanzi, Vito: Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems. New York: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. WP 141/96, 1996.
- UNICE: Benchmarking Europe's Competitiveness: From Analysis to Action. Brussels: UNICE, 1998.
- VM (Valtiovarainministeriö): Suomi taloudellisena toimintaympäristönä. Arvio Suomen kilpailukyvyn vahvuuksista ja heikkouksista. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 1998.
- Willockx, Frederik (Rapporteur): Report on the Convergence Criteria for EMU and Funding of the Social Security systems in the Member States of the European Union. European Parliament, Session Document. 3. September 1997. Brussels: DOC \_ EN\RR\333\333895, PE 217.722/fin, 1997.
-

---

## Nieminen Liisa

# Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty. EUROOPPAOIKEUS JA SOSIAALIPALVELUT

### 1. Johdanto

Vielä viime vuosikymmenellä **eurooppalainen sosiaalipalveluvaltio** (ja eurooppalainen sosiaalioikeus ylipäättään) tutkimusteemana olisi ollut melko mahdoton - ei pelkästään suomalaisen tutkijan näkökulmasta, vaan yleisemminkin eurooppalaisesta perspektiivistä. Kieltämättä kyseinen tutkimusteema on yhä monessa mielessä uhkayritys. Näin voidaan sanoa ainakin siinä tapauksessa, että tutkimuksen lähtökohdaksi otetaan – kuten on tapana suomalaisessa Eurooppaoikeuden tutkimuksessa – itsestäänselvyytenä tiettyä oikeudenalaa koskeva yhteisöoikeuden tasoinen sääntely, jota koskevaa EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tutkija analysoi.

Sosiaalioikeus ei ole kuulunut EY:n oikeuden keskeisiin oikeudenaloihin. Sosiaalioikeuden alaan kuuluvia säädöksiä syntyy kuitenkin EY:n oikeudessa koko ajan lisää, ja sosiaalinen aspekti nousee entistä useammin esille myös muita aloja koskevien säädösten yhteydessä. Kyseistä oikeudenalaa koskevaa tuomioistuintäytäntöäkin on jo jonkin verran, mutta tapauksia pitää osata etsiä, sillä ne eivät välttämättä löydy yhtä helposti ennalta määrättyjen hakusanojen perusteella, kuin jotain toista oikeudenalaa koskevat oikeustapaukset löytyvät.<sup>1</sup>

Koska eurooppalainen sosiaalipalveluvaltio ei ole ainakaan vielä olemassaolevaa todellisuutta, kirjoituksessani nousee keskeiseen asemaan Euroopan unionin ja koko Euroopankin tulevaisuuden näkymillä spekulointi. Lyhyesti sanottuna tarkoitukseni on pohtia tässä kirjoituksessa suomalaisen/pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tulevaisuutta Euroopan unionin näkökulmasta. Tutkimuksessa en

---

<sup>1</sup> Tällä tarkoitan esimerkiksi sitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen vapaa liikkuvuus saattaa tulla EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi EY:n oikeudessa jo Rooman sopimuksesta lähtien turvatun tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkumisen kautta. Ks. tarkemmin tähän liittyvistä ongelmista **Leibfried & Pierson** (1995), 52, 65-70. Ks. myös tuoreet EY:n tuomioistuimen tapaukset C-120/95 (**Nicolas Decker v. Caisse de maladie des employés privés**) ja C-158/96 (**Raymond Kohll v. Union des caisses de maladie**), 29.4.1998.

---

kuitenkaan kytke tuota mallia sinällään Pohjoismaihin, vaan pikemminkin tarkastelen eräitä mallille tyypillisiä piirteitä, niiden tulevaisuutta. Onko mahdollista, että samat piirteet vallitsivat joskus koko EU:n alueella?<sup>2</sup> Ainakin tavoitteiksi ne on jo asetettu EY:n oikeudessa (lähinnä ns. **soft law** -tasolla), joten käynnissä olevasta muutosprosessista voitaneen jo puhua.<sup>3</sup>

Yhden keskeisen ongelman muodostaa se, millaisin oikeudellisin keinoin EU:n sosiaalipoliittiset tavoitteet toteutetaan jäsenvaltiotasolla. Lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen (harmonisointi) tuskin on ensisijainen keino. Mitä asiaan vaikuttaa se, että eri jäsenmaiden oikeuskulttuurit eroavat toisistaan varsin paljon?

Mitä uusia haasteita kuvatunlainen kehityssuunta asettaa EY:n oikeusjärjestykselle ylipäätään? Se perustuu kuitenkin melko erilaisille lähtökohdille kuin Suomen ja muidenkin Pohjoismaiden oikeusjärjestykset. Vastaavasti voidaan kysyä, miten huolehtia siitä, että vapaan kilpailun lähtökohdille yhä paljolti rakentuva EY:n oikeus ei tuhoa suomalaisen oikeusjärjestyksen erityispiirteitä (hyvinvointivaltion oikeus).

Suomalaiselle ja myös pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle tyypillisin - ja samalla sen muista hyvinvointivaltiomalleista omaksi ryhmäkseen erottava - piirre on se, että julkinen valta on enenevässä määrin ottanut itselleen vastuun hoivasta (sekä vanhusten- että etenkin lastenhoidon osalta) luomalla sosiaalipalveluja. Perinteisempi tapa rakentaa sosiaaliturvaa on ollut (alunperin nimenomaisesti vain miesten) ansiotuloihin perustuvan sosiaali-vakuutusjärjestelmän kehittäminen (sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden yms. riskien varalta), kun taas pohjoismaisessa mallissa sosiaalivakuutus ei ole enää samalla tavoin dominoivassa asemassa, kuin se on esimerkiksi vakuutusjärjestelmän edelläkävijämaassa Saksassa. Tilanne on Pohjoismaissa kaiken kaikkiaan paljon modifioitumpi, sillä sosiaalivakuutuksen nojalla maksettavat yksilölliset etuudet kuuluvat täällä kaikille maassa asuville (kansalaisille ja muillekin tuon ehdon täyttävälle).<sup>4</sup> Aina viime vuosiin saakka myös EY:n oikeudessa sosiaaliturvan osalta on keskitytty lähinnä vain sosiaalivakuutukseen. Kiinnostuksen kohteena on ollut vain työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen kuuluva sosiaaliturva.

Pohjoismaissa sosiaalipalvelut ovat toisaalta mahdollistaneet naisten palkkatyön ja samalla myös luoneet työpaikkoja hoivasektorilla erityisesti naisille. Oikeus palveluihin on universaali, eli pelkkä hoivan tarve riittää takaamaan oikeuden hoivapalveluihin. Kyse on kaikille kansalaisille ja muillekin maassa asuville kuuluvista yksilöllisistä oikeuksista. Tästä syystä Pohjoismaiden osalta voidaan perustellusti käyttää **sosiaalisen kansalaisuuden** käsitettä. Kyse ei ole vain kaikkein köyhimmille tarkoitetuista palveluista, kuten on asianlaita monissa muissa maissa, eivätkä palvelut perustu ansaittuihin

---

<sup>2</sup> Sosiaalipalvelu-termi ei ole vielä edes kovin tunnettu Pohjoismaiden ulkopuolella. Koko ajan kasvavasta kiinnostuksesta sosiaalipalveluja kohtaan, paitsi eri EU-maissa, myös EU:n tasolla, ks. **European Social Services and Priorities to the Year 2000, A report from a European expert meeting on social care services: policies and priorities to the year 2000** (ed. Mikko Kautto).

<sup>3</sup> Yhtenäisen eurooppalaisen sosiaaliturvamallin mahdollisuuksia pohtii myös **Sakslin**, Poliitiikka 1996, 31-45, jonka näkökulma on kuitenkin hieman toinen kuin itselläni.

<sup>4</sup> Sosiaalivakuutusvaltion ja sosiaalipalveluvaltion käsitteet määrittelee **Anttonen** (1994), 213-219. Pohjoismaisen sosiaalipalveluvaltion erityispiirteistä ks. myös **Anttonen** (1996), 100-106.

---

---

etuuksiin.<sup>5</sup> Jotta ylipäättään voidaan käyttää sosiaalipalvelun käsitettä, palveluille asetetaan kolme ehdotonta vaatimusta: 1) kyse on palveluista, joita ihmiset hakevat vapaaehtoisesti; 2) kyse ei ole ainakaan pääosin kaupallisista palveluista 3) eikä myöskään vapaaehtoissektorin tuottamista palveluista.<sup>6</sup>

Tässä lyhyessä artikkelissa en mene konkretian tasolle sillä tavoin, että tutkisin Euroopan unionin jäsenmaiden voimassaolevia sosiaalipalvelujärjestelmiä. Tältä osin voin käyttää hyväkseni **Jorma Sipilän** ja **Anneli Anttosen** aihetta käsitteleviä tutkimuksia.<sup>7</sup> Jo lähtötason erilaisuus eri maissa saa aikaan sen, että EY:n tasolla ei ole mahdollista - tuskin halukaan - hyväksyä sosiaalipalveluista kovin yksityiskohtaisia säännöksiä, jotka sitoisivat tiukasti kaikkia jäsenmaita. EY:n oikeudessa kyse on pikemminkin yhteisten tavoitteiden asettamisesta jäsenmaiden lainsäädännölle (ns. **konvergensi**).<sup>8</sup>

## 2. Oikeuden rooli sosiaalisen Euroopan luomisessa

Vaikka käyttämäni lähdemateriaali on paljolti muuta kuin oikeudellista, tarkastelukulmani on kuitenkin ensisijaisesti oikeudellinen. Lähden siitä, että oikeuden tehtävänä on asettaa rajoja sosiaalipoliittiselle päätöksenteolle - sekä lainsäädäntötasolla että myös konkreettisemmalla täytäntöönpanon tasolla.<sup>9</sup> Tärkeässä asemassa tässä ovat Hallitusmuodossa perusoikeuksina samoin kuin myös Suomea sitovin kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin turvatut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset (TSS-) oikeudet.

Kuvaan perusoikeuksien tuontyyppisiä vaikutustapoja tarkemmin yhden konkreettisen esimerkin valossa. HM 15 a §:n 3 momentin sosiaalipalveluja koskevan säännöksen mukaan "julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut". Tämä antaa lainsäätäjälle jonkin verran harkintavaltaa asian järjestämisessä. Perustuslaissa ei edellytetä, että julkisyhteisöt huolehtisivat itse kaikkien sosiaalipalvelujen tuottamisesta. On mahdollista, että myös yksityinen sektori osallistuu palvelujen tuottamiseen.<sup>10</sup> Perustuslaissa asetetaan kuitenkin sellainen vaatimus, että lainsäädännöllä on huolehdittava **riittävien** palvelujen turvaamisesta. Perustuslaissa otetaan siten selvästi kantaa siihen, millaista sosiaalipolitiikkaa Suomessa harjoitetaan.

Oikeudellista tutkimusta tehtäessä sosiaalipoliittisella tutkimuksella on mielestäni lähinnä eräänlainen välinearvo. Se tarjoaa konkreettista materiaalia siitä, miten sosiaalipolitiikan eri lohkot toimivat HM:n perusoikeussäännöksiin asetettujen tavoitteiden (perustoimeentuloturvasta huolehtiminen, sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestäminen,

---

<sup>5</sup> Pohjoismaisen mallin naisystävällisyyttä ovat selittämässä juuri mainitut tekijät: 1) sosiaaliturvaetuksien universaalisuus (kyse on kaikille maassa asuville turvatuista oikeuksista), 2) etuuksien yksilöllisyys ja 3) sosiaali- ja hoivapalvelujen laajuus. Näin **Anttonen** (1997), 200-201.

<sup>6</sup> Nämä kriteerit asettaa **Sipilä** (1997), 75-76 ja samoin **Kautto** (1997), 19-20.

<sup>7</sup> Ks. esim. **Anttonen & Sipilä**, Janus 1994, 226-248 ja **Sipilä** (1997), 71-85. Vrt. eri Euroopan maiden osalta hoivajärjestelyistä myös **Munday & Ely**.

<sup>8</sup> Tarkemmin ks. **Nieminen** (1998), 56-60.

<sup>9</sup> Samalla tavoin tilanteen näkee myös **Tuori**, LM 1997, 179.

<sup>10</sup> Perusteluista ks. **HE 309/1993 vp.**, 71. Samoin ks. **StVL 5/1994 vp.**, 45.



---

väestön terveyden edistäminen jne.) toteuttamiseksi. On syytä korostaa, että HM:ssa ei anneta turvaa millekään olemassaoleville sosiaaliturvajärjestelmille sellaisenaan.<sup>11</sup>

Tutkijaa kiinnostaa paitsi se, miten Suomen eduskunta ja hallitus huolehtivat poliittisin päätöksin (mm. budjettivaltaa käyttäessään) perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, EU-jäsenyyden myötä myös se, miten sama asia hoidetaan EU:n poliittisessa päätöksentekokoneistossa (vai kuuluuko se edelleen kokonaisuudessaan kansalliseen päätösvaltaan?). Millaisia rajoja EY:n oikeus vastaavasti asettaa poliittiselle päätöksenteolle?

Erityisesti oikeustieteilijän kiinnostuksen kohteena on myös se, voiko yksityinen ihminen konkreettisessa tapauksessa vaatia jollain tavoin oikeuksiensa toteutumista. Sosiaalisten oikeuksien osalta oikeusturvasta ei ole yleensä huolehdittu yhtä hyvin - tai ainakin eri tavoin - kuin vapausoikeuksien osalta. Niiden oikeusvaikutukset ylipäättään eroavat toisistaan jossain määrin; sosiaalisissa oikeuksissa ei välttämättä ole kyse yksilöille suoraan turvatuista oikeuksista (usein kyse on pikemminkin lainsäätäjälle asetetusta toimin-taveltavoitteesta). Oikeusturvaan huomiota kiinnitettäessä on perinteisen kansallisen oikeusturvakoneiston ohella otettava huomioon myös sitä uudempi EY:n oikeussuojamekanismi (tai kyse on pikemminkin molempien järjestelmien yhteisvaikutuksesta).

Vaikka toisaalta tarvitaan Suomen perustuslain tasolla turvattuja TSS-oikeuksia koskevaa tutkimusta, ei pelkästään siihen puoleen keskittyminen riitä. EU:n näkökulmasta katsottuna ei välttämättä ole kovin suurta merkitystä sillä seikalla, millä säädöstasolla jotain asiaa on eri jäsenmaissa säännelty. Erityisesti TSS-oikeuksia koskevilla kansallisen perustuslain säännöksillä ei ole kaikissa tilanteissa EU:n kannalta kovin paljon (juridista) merkitystä.<sup>12</sup> Tämä tekee tutkimuksenkin hankalaksi. Miten ottaa vakavasti sekä HM:n säännökset että toisaalta myös EY:n asettamat vaatimukset?

Toisaalta usein on kritisoitu kovin sanoin sitä, että EY:n oikeutta koskeva tutkimus on ollut lähes yksinomaan ns. "liittovaltiotutkimusta".<sup>13</sup> Tällöin on tarkoitettu sitä, että tutkimuksessa on usein keskitytty vain EY:n tuomioistuimen tulkintakäytäntöön eikä ole tarkasteltu asioita juuri lainkaan jäsenmaiden näkökulmasta. Tarkastelumaasta riippuen tietty tapaus voi vaikuttaa täysin erilaiselta - muun muassa jäsenmaiden sisäisessä lainsäädännössä olevien erilaisuuksien vuoksi. Tutkijan rooli on tasapainoilla tässä kokonaisuudessa, eikä se ole mitenkään helppo tehtävä.

Eri jäsenmaiden lähtökohdissa olevat erot on aina syytä pitää mielessä myös sosiaalipolitiikasta/sosiaalisesta ulottuvuudesta EU:n yhteydessä puhuttaessa. Toisaalta EU:n tasollakin sosiaalipolitiikan sisältö on ajan mittaan muuttunut hyvinkin paljon, joten yleistyksen suhteen tulee olla hyvin varovainen.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ks. esim. **PeVL 39/1996 vp.**, jolloin prvk totesi nimenomaisesti: "... hallitusmuodon 15 a § ei merkitse erityistä suojaa lasten kotihoidon tukijärjestelmälle instituutiona. Säännös turvaa ainoastaan päivähoitopalvelujen riittävyyden."

<sup>12</sup> Asian ongelmallisuudesta ks. esim. **Sakslin**, LM 1996, 901-908.

<sup>13</sup> **Shaw**, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 16 (1996), 236.

<sup>14</sup> Sosiaalipolitiikan erilaisista sisällöistä ja EU:n tasolla tapahtuneista muutoksista ks. **Pierson & Leibfried** (1995)<sup>3</sup> 432-465. Samoin ks. **Streeck** (1995), 389-431. Uusimmasta kehityksestä ks. **The Social Quality of Europe** -kirja (ed. Beck & van der Maesen & Walker).

---

---

EU:n tasolla on ainakin tähän asti oltu ensisijaisesti kiinnostuneita sosiaalivakuutuksesta, ja siinäkin tarkemmin sanottuna lähinnä vain jäsenmaasta toiseen liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinoinnista (yhteensovittamisesta). Tilannetta voidaan kuvata sillä tavoin, että tähän asti lähinnä markkinoiden ehdot ovat olleet määräämässä kiinnostuksen kohteen. Sitä vastoin kaikille kansalaisille tarkoitetut sosiaalipalvelut ovat paljon huonommin siirrettävissä maasta toiseen, eikä EU:n tasolla olekaan säännöksiä niiden koordinoinnista.

Otettaessa kantaa edellä mainittuihin sosiaalipoliittisiin kysymyksiin joudutaan samalla ottamaan kantaa myös siihen, mitkä ovat kunkin yhteiskunnan perusperiaatteet (perusarvot). Kuuluuko niihin tasa-arvo? Edelleen, millainen on se ihmismalli, jonka eduista huolehditaan? Onko kyseessä markkinoiden ehdoilla toimiva itsenäinen yksilö? Huolehditaanko myös niistä, jotka syystä tai toisesta eivät noihin ehtoihin sopeudu? Kenelle kuuluu vastuu hoivasta ja huolenpidosta?

Nyt Eurooppa - ja Euroopan unioni - on kuitenkin monessa mielessä käännekohdassa. Lähivuosina toteutettava talous- ja rahaunioni voi johtaa talouden määräysvallan kasvuun, ja kilpailukyvyistä saattaa muodostua keskeinen kriteeri, joka asetetaan kaiken muun edelle. Toisaalta juuri tässä vaiheessa olisi mahdollista kääntää kehitys täysin uuteen suuntaan. Vuonna 1996 käynnistyneeltä - ja syksyllä 1997 Amsterdamissa loppuun saatetulta - hallitusten väliseltä konferenssilta odotettiin tästä syystä paljon myös sosiaalisen ulottuvuuden kehityksen osalta.<sup>15</sup> Lopputulos ei ehkä vastannut odotuksia<sup>16</sup>, mutta seuraavissa hallitusten välisissä konferensseissa odotetaan saatavan jatkoa hyvin alkaneelle kehitykselle.

Maastrichtin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen liitetty erillinen sosiaalipöytäkirja päätettiin HVK:ssa sisällyttää EY:n perustamissopimuksessa jo oleviin sosiaalipolitiikkaa ja työelämää koskeviin määräyksiin. Samalla sosiaalipöytäkirjan määräyksiä vahvistetaan erityisesti sukupuolten tasa-arvon ja sosiaalisen syrjäytymisen osalta ja Euroopan parlamentin asemaa vahvistetaan siirtymällä yhteistoimintamenettelystä yhteispäätösmenettelyyn, jolloin parlamentilla on ehdoton oikeus estää päätöksen syntyminen (ks. uusi **XI osasto**, sen 1 luku).

Tuossa prosessissa jouduttiin ottamaan kantaa myös arvopohjaan (ainakin välillisesti). Mitkä arvot asetetaan etusijalle EU:ssa? Haluttiinko HVK:ssa tehdä tältä osin joitakin nimenomaisia muutoksia nykyiseen verrattuna? Vaikka arvoista on tässä yhteydessä puhuttu varsin vähän, otetaan EY:n oikeudessa tietenkin jo nyt kantaa siihen, mitkä arvot ovat kaikkein tärkeimpiä.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> HVK:ta silmällä pitäen eräät työ- ja sosiaalipolitiikan asiantuntijat (**Bercusson** et al.) julkaisivat v. 1996 **Manifestin Sosiaalisesta Euroopasta, Puheenvuoron EU:n tulevaisuudesta**. Heidän mukaansa "nykyisestä Euroopan integraatiopolitiikan umpikujasta ei ole ulospääsyä ilman demokraattisesti ja julkisesti perustettua Sosiaalista Eurooppaa - Eurooppaa, joka antaa kansalaisilleen sosiaalisten perusoikeuksien pohjan ja saavuttaa heidän luottamuksensa, hyväksyntänsä ja aktiivisen tukensa ja siten legitimitietin. Tällöin sosiaalinen kansalaisuus, toimeenpantavien perusoikeuksien pohja ja tasapaino markkinoiden ja julkisen hyvinvoinnin välillä ovat Sosiaalisen Euroopan kulmakiviä." Samoin ks. Viisaiden komitean ehdotus sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseksi: **Kohti kansalaisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien Eurooppaa**. Suomalaisista kannanotoista ks. **Sipponen** et al.

<sup>16</sup> **Karin** mukaan "lopputulos oli tältä osin täysi nolla"; ks. hänen haastattelunsa, Sosiaaliturva 20/97, s. 8-11.

<sup>17</sup> EY:n oikeuden arvolähtökohdista ks. **Ward** (1996), 138-172.

---

---

### 3. Sosiaalipalvelujen ongelmallisuus

Kuten edellä totesin, näihin aikoihin asti EU:n yhteydessä sosiaalipolitiikasta puhuttaessa kiinnostuksen kohteena on ollut lähinnä vain sosiaalivakuutus. Sen säänteleminen perinteisin oikeudellisin keinoin onkin monessa mielessä helpompaa kuin sosiaaliturvan muiden osa-alueiden.

Huomion kiinnittäminen ainoastaan sosiaalivakuutukseen on kuitenkin monessa mielessä vajavainen lähtökohta. Sosiaalivakuutus syntyi aikoinaan aivan toisenlaista yhteiskuntaa varten kuin missä nyt elämme, joten se ei pysty enää ainakaan kaikilta osin vastaamaan kovin hyvin nyky-yhteiskunnan asettamiin haasteisiin.

Ihmisiä tänä päivänä kohtaavat riskit ovat paljon moninaisempia kuin ne, joiden varalta sosiaalivakuutus on perinteisesti antanut turvaa. Jo työmarkkinoiden muuttuminen epävarmemmiksi on omiaan muuttamaan turvan tarvetta kokonaan toisentyypiseksi. Sosiaalivakuutuksen lähtökohtana oleva työntekijän malli on sitä paitsi varsin rajoittunut - alunperin nimenomaisesti vain miespuolista, perheen elatuksesta yksinään vastaavaa työntekijää tarkoittava. Vakuutuksen avulla on tarkoitettu turvata se, että työntekijä pystyy elättämään perheensä myös sairauden tai tapaturman kohdatessa. Nykyaikaisessa kahden palkansaajan perheessä syntyy sen sijaan aivan toisenlaisia ongelmia, eikä niitä ole perinteisesti katettu vakuutuksella.<sup>18</sup> Kuka huolehtii lapsista ja muista hoivan tarpeessa olevista molempien vanhempien ollessa työssä kodin ulkopuolella?

Sosiaalipalveluja on vaikea sijoittaa sen paremmin sosiaalivakuutuksen kuin sosiaalihuollonkaan joukkoon.<sup>19</sup> Ne eivät perustu yksilön ansaittuihin etuihin, vaan konkreettiseen tarpeeseen (hoivan tarpeeseen). Miten vastata tuohon tarpeeseen? Se voi tapahtua monella eri tavalla, ja se, mihin vaihtoehtoon kulloinkin päädytään, on paljolti ideologinen valinta. Vaikka sosiaalihuollon tarvetta on perusteltu jo pitkään sillä, että individualismin sijaan tulee yhteisvastuu (siinä tapauksessa, että perhekään ei pysty kantamaan vastuuta yksilöstä), ei samaa legitimointiperustetta ole sovellettu hoivaan. Sen on katsottu olevan paljon pidemmälle kunkin perheen yksityisasia.<sup>20</sup> Samalla on kuitenkin useassa tapauksessa kielletty perheenäidiltä yksilöllisyys/vapaus. Vasta sosiaalipalvelujen luominen on muuttanut tilannetta ratkaisevasti tältä osin.

Sosiaalipalveluja (lasten ja vanhusten hoitopalvelut) järjestämällä helpotetaan naisten mahdollisuuksia osallistua palkkatyöhön kodin ulkopuolella. Samalla minimoidaan sellaista riskiä, että naiset joutuvat sosiaalihuollon varaan menettäessään avioeron vuoksi elättäjänsä.

Ongelmallista on myös se, että eri sosiaalietuuksien välillä on suuria eroja sen suhteen, miten hyvin ne ovat oikeudellisesti toteutettavissa. Tämä on samalla arvojärjestys,

---

<sup>18</sup> Sosiaalivakuutuksen vanhanaikaisista lähtökohdista nyky-yhteiskunnassa ks. myös **Land**, 2-14. Uusista sosiaalisista riskeistä ks. myös **The New Social Risks - Les Nouveaux Risques Sociaux** -kirja (ed. J. van Langendonck).

<sup>19</sup> Vrt. kuten **Holtmaat** (1996), 172, toteaa, hoiva on tähän asti sijoitettu yleensä sosiaalivakuutukseen - siihen osaan, joka ei merkitse taloudellista itsenäisyyttä (= puolisolisiin).

<sup>20</sup> Tosin lasten päivähoito luotiin alunperin nimenomaan lastensuojelulliseksi toimenpiteeksi. Siihen oli oikeus vain kaikkein köyhimpien perheiden lapsilla. Vasta myöhemmin siitä kehittyi kaikille lapsille tarkoitettu palvelu. Tarkemmin kehityksestä ks. **Nieminen** (1995), 91-92.

---

---

sillä sosiaalivakuutus poikkeaa tässä suhteessa selvästi edukseen muista. Sosiaalivakuutusta koskeva lainsäädäntö lähtee siitä, että jokainen, joka täyttää laissa etuuden saamiselle asetetut melko mekaaniset edellytykset, saa sen melko automaattisesti. Sosiaalipalvelujen osalta on erityisen ongelmallista, miten turvata oikeudellisesti se, että lain mukaan niihin oikeutettu saa ne myös käytännössä.<sup>21</sup>

Samoihin ongelmiin on törmätty myös EU:n tasolla heti sen jälkeen, kun siellä on alettu hyväksyä ajatus, että kansalaisuuteen kuuluu entistä selvemmin vapausoikeuksien ja poliittisten oikeuksien ohella myös sosiaalisia oikeuksia. Viimeksi mainitut oikeudet eivät voi saada edellisten kanssa yhtäläistä asemaa, elleivät ne ole oikeudellisesti yhtä sitovia. Myös EU:ssa erityisesti sosiaalipalvelujen osalta juridinen velvoittavuus on erityisen hankala toteuttaa käytännössä. Ainoastaan direktiivin osalta juridinen sitovuus olisi selkeää, mutta direktiivin aikaansaaminen ei ole kovin realistinen tavoite tällaisissa asiakysymyksissä.<sup>22</sup>

EY:n tasolla on pidetty tähän asti varsin tiukasti kiinni ajatuksesta sosiaalisista oikeuksista nimenomaan työntekijöiden oikeuksina, eikä Amsterdamin sopimus merkitse mitään radikaalia muutosta tältä osin.<sup>23</sup> Merkitystä on tietenkin myös sillä, miten työntekijän käsite määritellään. Jos työntekijällä tarkoitetaan, samalla tavoin kuin tähänkin asti, vain itsenäistä, vailla hoivavelvollisuuksia olevaa, normaalityösuhteessa olevaa

---

<sup>21</sup> Suomessa lasten päivähoito eroaa edukseen muista sosiaalipalveluista siinä suhteessa, että oikeus kunnalliseen päivähoitopaikkaan on turvattu kaikille alle kouluikäisille subjektiivisena oikeutena vuoden 1997 alusta lähtien. Ks. **L lasten päivähoidosta** (36/1973), 11 a §. Käytännössä tämän velvoitteen täyttämiseksi on esiintynyt ongelmia; ks. esim. HS 11.4.1997 ("Espoolle, Vantaalle ja Helsingille suunnitella uhkasakko"). Vantaan käräjäoikeudessa on ollut esillä tapaus, jossa hoitopaikkaa vaille jäänyt äiti vaati kaupungilta vahingonkorvausta menetetyistä ansiosta hänen jouduttuaan jäämään kotiin hoitamaan lastaan, koska kaupunki ei ollut pystynyt järjestämään hoitopaikkaa. Oikeus kuitenkin hylkäsi hänen vaatimuksensa (Vantaan käräjäoikeuden tuomio 121, annettu kansliassa 7.1.1998). Tarkemmin ks. **HS 8.1.1998** ("Vantaan kaupunki voitti päivähoitokiistan oikeudessa").

Yleisesti eri sosiaalisten oikeuksien eriaisteisesta juridisesta velvoittavuudesta lyhyesti ks. **Raija Huhtanen**, Kansalaisten oikeuksista sosiaalihuollossa, Oikeus 1989, 370-377. Perustuslain tasolla on kolmiasteinen järjestys sen mukaan, miten velvoittavia HM:ssa turvatut sosiaaliset oikeudet ovat oikeudellisesti. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattu perustuslaissa subjektiivisena oikeutena jokaiselle (HM 15 a §:n 1 mom.). Sosiaalipalvelut ovat kaikkein heikoimmassa asemassa tässä suhteessa (HM 15 a §:n 3 mom:ssa asetettu riittävien sosiaalipalvelujen turvaamisvelvollisuus kohdistuu nimenomaisesti vain lainsäätäjään eikä ole sellaisenaan suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa). Tarkemmin ks. **PeVM 25/1994 vp.**, s. 6.

<sup>22</sup> EU:n osalta ks. myös **Kautto** (1997), 87-89, 97-98. Vuonna 1992 on hyväksytty lastenhoitoa koskeva suositus (**Council Recommendation of 31 March 1992 on child care**) ja vuonna 1996 sen toimeenpanoa koskevat ohjeet (**Work and childcare: implementing the Council recommendation on childcare, A guide to good practice**), mutta käytännössä asiassa ei ole tähän mennessä juurikaan edistytty. Tilanteen parantamiseksi komissiossa alettiin v. 1997 keväällä valmistella hoivaa (koskien sekä vanhusten-, vammaisten- ja lastenhoitoa) koskevaa direktiiviä. Tosin jo saman vuoden syksyllä näytti siltä, että direktiivin sijaan ehkä päädytäänkin vain suositukseen. Valmistelu tulee olemaan vaikeaa jo siitäkin syystä, että eri jäsenmaiden osalta ei ole saatavissa ajanmukaista, vertailukelpoista tietoa sosiaalipalveluista. Tosin v. 1998 alussa on laadittu komissiota varten eri jäsenmaita koskevat raportit. Suomen osalta ks. **Iimakunnas & Nieminen**. Jo ensi lukemalta havaitaan, miten suurien maiden väliset eroja ovat.

<sup>23</sup> Tosin sitoutuminen myös Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan on yksi osavoitto.

---

henkilöä ja tälle annetaan turvaa vain hyvin rajoitettujen riskien varalta, ei suuntaa voida pitää kovin muutoshakuisena, vaikka oikeuksien sisältö sinänsä jossain määrin laajenisikin.

Jotta uudistuksilla olisi myös käytännön merkitystä, vaaditaan perusteellisempia muutoksia myös aiemmin hyväksyttyihin sosiaaliturvaa koskeviin tasa-arvodirektiiveihin (tai ainakin jo varsin vakiintuneeksi muodostuneen tulkintakäytännön muuttamista).<sup>24</sup> Jos ne sitä vastoin säilytetään ennallaan samalla, kun EY:n oikeuteen hyväksytään uusia säännöksiä lasten- ja vanhustenhoidosta, merkitsee tämä sitä, että tietty, sinänsä suositeltu valinta saattaa yhä johtaa henkilön jäämiseen sosiaaliturvan ulkopuolelle. Tässä yhteydessä viitataan **lastenhoitoa koskevan suosituksen 92/241** ja sen nojalla laadittuun hyvää käytäntöä koskevaan oppaaseen, joissa nimenomaan korostetaan, että valtioiden tulisi suosia työolojen joustavuutta (osa-aikatyötä, työn jakamista yms.) pieniä lapsia omaavien työntekijöiden tarpeiden mukaisesti.<sup>25</sup> Kuten edellä olen tuonut esiin, erityisesti osa-aikatyöntekijöiden sosiaaliturvassa on monia puutteellisuuksia, joten tuota vaihtoehtoa ei voida välttämättä suositella täysin kriittikittömästi.<sup>26</sup>

Äskettäin on hyväksytty EY:n oikeuteen osa-aikatyötä koskeva direktiivi (**97/81**), joka on omiaan tekemään osa-aikatyön ainakin eräiltä osin nykyistä turvallisemmaksi vaihtoehdoksi. Tietenkin tilanne olisi (juridisestikin) täysin toinen siinä tapauksessa, että osa-aikatyö ei olisi enää nykyiseen tapaan yksinomaan naisille tyypillistä. Mainitussa lastenhoitoa koskevassa suosituksessa (7 artikla) suositellaan myös, että valtiot pyrkisivät tukemaan lastenhoitovelvollisuuksien nykyistä tasaisempaa jakamista molempien vanhempien kesken naisten aseman vahvistamiseksi työmarkkinoilla.<sup>27</sup>

Myös Suomen kokemusten perusteella on päädytty suosittelemaan osa-aikatyötä pienten lasten vanhemmille pitkien hoitovapaiden ja kotihoidon tuen sijaan.<sup>28</sup> Työaikojen jouston avulla toteutuisi todennäköisesti nykyistä paremmin kummankin vanhemman yhtäläinen panos sekä työelämässä että lastenhoidossa. Pitkät hoitovapaat ja kotihoidon tuki on koettu ongelmalliseksi, koska ne ovat käytännössä kannustaneet yksinomaan naisia jättämään kotiin hoitamaan lapsia.

---

<sup>24</sup> Tarkemmin ks. **Nieminen** (1998), erit. s. 186-262.

<sup>25</sup> Ks. **Work and childcare: A guide to good practice**, s. 24-26.

<sup>26</sup> Myös **Julkunen & Nätti**, 67-75, 160-178, kiinnittävät huomiota siihen, että työntekijöiden valinnanmahdollisuus ja aikasuvereniteetti edellyttävät toisaalta myös takeita, joilla pyritään eliminoimaan syntyviä epäkohtia.

<sup>27</sup> Huom! myös **vanhempainlomaa koskeva direktiivi 96/34**. Siitä, miten eri EU-maissa on pyritty edistämään perheen ja työn yhteensovittamista, ks. **Reconciling Work and Family - a challenge for Europe?**, ed. Birgit Arve-Parés (1995).

<sup>28</sup> Tarkemmin ongelmista ks. **Ilmakunnas**, *Talous & Yhteiskunta* 4/1996, 46. Tähän asti Suomessa on ollut ongelmallista se, että naisten osa-aikatyö ei ole aina välttämättä ollut kovin vapaaehtoista. Samoihin ongelmiin on törmätty Ruotsissakin 1990-luvulla. Aiemmin osa-aikatyö oli Ruotsissa nykyistä selvemmin nimenomaan pienten lasten vanhempien (enimmäkseen äitien) vapaaehtoinen valinta. Vieläkin Ruotsissa erityisesti alle 10-vuotiaiden lasten äitien osa-aikatyö on paljon yleisempää kuin Suomessa (n. 40 % heistä käy osa-aikatyössä, kun taas Suomessa vastaava luku on vain n. 8 %, ks. **Equal Opportunities for Women and Men in the European Union, Annual Report - 1996**, table 18).

---

## 4. Johtopäätöksiä

Tämän kirjoituksen tarkoituksena oli pohtia pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tulevaisuutta EU:n näkökulmasta.

Mitään selviä vastauksia en ole pystynyt antamaan mieltäni askarruttaneisiin ongelmiin. Näin laajalla perspektiivillä olen kuitenkin ehkä pystynyt ainakin hahmottamaan niitä ongelmia, joita EU:lla on edessään, ennen kuin voidaan puhua sosiaalipalveluvaltiosta yleisenä käsitteenä myös eurooppalaisessa perspektiivissä.<sup>29</sup> Perusideoita ei voida noin vain siirtää maasta toiseen, vaan tarvitaan kunkin järjestelmän syvällisempää ymmärtämistä.<sup>30</sup>

Eurooppalaisella tasolla on joka tapauksessa mahdollista vahvistaa vain perusideat ja tavoitteet - ei sitä vastoin yksityiskohtaisia sosiaaliturvajärjestelyjä. Sosiaalipalveluvaltion kehittäminen on jo ideatasolla haastava tehtävä, vaikkakin sen käytännön toteuttaminen on paljolti poliittinen ja taloudellinen kysymys. Sitä ei missään tapauksessa luoda pelkästään juridiikalla. Ottamalla sosiaaliset oikeudet vakavasti pystytään kuitenkin edistämään nykyistä oikeudenmukaisemman yhteiskunnan rakentamista. Meidän tulee kuitenkin olla tällöin valmiita hyväksymään myös mukana tulevat lieveilmiöt.<sup>31</sup>

Itseäni kiinnostaa luonnollisesti etenkin suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuudennäkymät tilanteessa, kun Suomi on jo vääjäämättömästi osa Euroopan unionia. Suomi on juuri nyt monessa suhteessa hyvin ristiriitaisessa tilanteessa. Suomessa on 1990-luvulla toteutettu jo monia merkittäviä sosiaaliturvaa koskevia uudistuksia, jotka ovat merkinneet luopumista monista pohjoismaisen mallin perusperiaatteista, eikä loppua tuolle kehitykselle ole vielä näkyvissä. Toisaalta pohjoismainen sosiaaliturvamalli tuntuu olevan yhä monille eurooppalaisille eräänlainen ihannemalli. Toisaalta voidaan kysyä, vastaako se enää ainakaan kaikilta osin niitä ihanteita, joita sen kuvitellaan edustavan?

Suomessa käynnissä oleva muutos näkyy jo käytettävissä käsitteissäkkin. Olen käyttänyt edellä tietoisesti sosiaalipalvelun käsitettä, vaikka nykyään Suomessakin puhutaan usein noissa yhteyksissä vain **palveluista**. Tämä tulee esiin esimerkiksi siinä yhteydessä, kun todetaan naisten ansiotason kohoamisen lisäävän palveluiden kysyntää. Silloin ei viitata enää pelkästään lasten- ja vanhustenhoitopalveluihin, joita yleensä tarkoitetaan **sosiaalipalveluista** puhuttaessa, vaan viitataan myös esimerkiksi siivouspalveluiden kasvaneeseen kysyntään. Viimeksi mainitut ovat yleensä yksityisiä, kaupallisia palveluja.

---

<sup>29</sup> Esim. eurooppalaisten tasa-arvoasiantuntijoiden kokouksessa Brysselissä toukokuussa 1997 kävi ilmi, miten vaikeaa on puhua hoivasta (**care**) eurooppalaisella tasolla. Pohjoismaiden ja etelä-Euroopan maiden välillä on niin suuria eroja ajattelutavoissa, että jo keskustelun aloittaminen on vaikeaa. Pohjoismaissa - etenkin Suomessa - pelätään helposti, että hoivaa - lähinnä lastenhoitoa - koskeva direktiivi, vaikka siinä asetettaisiinkin vain minimitasoa koskevat vaatimukset, johtaisi täällä helposti lainsäädännön huononnuksiin. Etelä-Euroopassa asiaa puolestaan pidetään niin teoreettisena, että direktiivillä ei uskota olevan mitään käytännön vaikutuksia. Siellä luotetaan enemmän epäviralliseen hoivaan (isovanhemmat ja muut sukulaiset huolehtivat lapsista heidän vanhempiansa käydessä töissä kodin ulkopuolella). Ks. **Report on the joint meeting of the two groups of experts: "Gender and employment" and "Equality law"**, Brussels, 23 May 1997.

<sup>30</sup> Näen tutkimuksen tehtävän tässä yhteydessä samalla tavoin kuin **Sipilä** (1997), 83.

<sup>31</sup> Tosin hyvinvointivaltioon liittyvä kritiikki kontrollin lisääntymisestä ei ole koskaan saanut Suomessa kovin suurta jalansijaa.

---

Toisaalta ei tule kieltää sitäkään, että tietynasteinen yksityistäminen on jo tosiasia monilla sosiaaliturvan lohkoilla, myös lasten päivähoitossa.<sup>32</sup> Tämä liittyy osin julkisen sektorin supistamiseen: talousvaikeuksissa olevat kunnat haluavat päästä eroon monista sellaisista toiminnoista, jotka yksityinen sektorikin voi hoitaa.<sup>33</sup> HM 15 a §:n 3 momentissa ei tosin sinänsä määritellä sosiaali- ja terveystalouden järjestämistapaa. Siten ei edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta. Säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta.<sup>34</sup> Vuoden 1997 alusta on ollut voimassa myös yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskeva laki (603/1996).

Pohjoismaat eroavat monista muista maista siinä suhteessa, että täällä julkisten ja yksityisen palvelujen osuudessa (työllisistä laskettuina) ei ole suurta eroa. Monissa muissa EU-maissa yksityisten palvelujen osuus on moninkertainen julkisiin palveluihin verrattuna.<sup>35</sup> Samalla on tehtävissä myös sellainen johtopäätös, että korkean veroasteen maissa (erityisesti Pohjoismaissa) julkisten palvelujen osuus on huomattavasti suurempi kuin matalan veroasteen maissa.<sup>36</sup> Tästä voidaan päätellä, että Suomessa lähivuosina tavoitteeksi asetettu - ja ilmeisesti vain menoleikkauksin toteutettavissa oleva - kotitalouksien yleinen tuloverotuksen keventäminen<sup>37</sup> merkitsee julkisten palvelujen supistumista ja vastaavasti yksityisten palvelujen osuuden kasvamista. Muiden EU-maiden

---

<sup>32</sup> Ks. esim. 1.8.1997 voimaan tullut **L kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta** (1128/1996), jossa säädetään oikeudesta kunnan järjestämälle päiväkotitoimen ja perhepäivähoitopaikalle vaihtoehtoisin taloudellisen tuen muotoihin eli lasten kotihoidon tukeen tai lasten yksityisen hoidon tukeen. Edellytyksenä lasten yksityisen hoidon tuen saamiselle on, että perheen yhdenkään lapsen osalta ei käytetä oikeutta lasten kotihoidon tukeen. Yksityisen hoidon tuki maksetaan vanhemman osoittamalle hoidon tuottajalle. Yksityisen palvelutuotannon tehostamiseen tähdättiin myös 1.1.1997 voimaan tulleilla **L:lla kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä** (839/1997) ja **L:lla kotitaloustyön väliaikaisesta verotuksesta** (728/1997), jotka ovat voimassa vuoden 1999 loppuun saakka. Lakien tavoitteista ks. **HE 90/1997 vp.** ja **HE 85/1997 vp.** Ks. myös **PeVL 19/1997 vp.**

<sup>33</sup> Taloustieteen näkökulmasta asiaa pohtii **Allén**, *Talous & Yhteiskunta* 4/1997, 14-33. En käsittele problematiikkaa enää tässä yhteydessä sen tarkemmin; ks. sen sijaan **Nieminen** (1995), 322-333. Yksityistämisen on pelätty heikentävän laatua, ja siihen liittyy toisaalta eriarvoisuuden lisääntyminen. Sosiaalipalvelut ovat taanneet samanlaiset palvelut kaikille väestöryhmille, mikä on ollut yksi pohjoismaisen hyvinvointivaltion "valttikortti". Sen sijaan markkinoiden ehdoilla toimiva palvelutuotanto olisi omiaan luomaan suuria laatueroja varakkaimpien ja vähävaraisimpien ihmisten palveluihin. Ks. myös **Raija Julkisen** artikkeli **Julkisten palvelujen ja markkinoiden järki**, *Dialogi* 4/1992, s. 10-13.

<sup>34</sup> Näin **HE 309/1993 vp.**, 71. Huom! myös **Perustuslaki 2000** -komitean ehdotus uudeksi HM 124 §:ksi ("julkisen hallintotehtävä voidaan lailla antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia ..."). Perusteluista ks. **KOM 1997:13**, s. 315-317. Ks. myös **HE 1/1998 vp.**, s. 178-181 (HM 124 §). Ks. myös **OAK 1996**, 45, 161, jossa viitataan yksityistämisen seurauksena käytännössä ilmenneisiin perusoikeusongelmiin.

<sup>35</sup> **Ilmakunnas**, *Talous & Yhteiskunta* 4/1997, **kuvio 3**.

<sup>36</sup> Em. artikkeli, **kuvio 2**.

<sup>37</sup> Sen asetti tavoitteeksi esim. valtioasiainministeri **Raimo Sailas** Veronmaksajien keskusliiton veropäivässä (Helsinki, 7.1.1998). Ks. siitä esim. **Uutislehti** 100 (8.1.1998). Sen mukaan muun muassa Sailaksen ja prof. **Kari S. Tikan** mielestä on selvää, että ansiotulojen verokevennykseen tulevat varat on pääsääntöisesti löydettävä mitoittamalla julkiset menot uudelleen. He korostavat myös sitä, että verotuksesta muodostuu entistä suurempi kilpailutekijä työntekijöiden liikkumassa aikaisempaa enemmän maasta toiseen.

---

kokemukset viittaavat myös siihen, että yksityisten palvelujen osuuden kasvaminen merkitsee käytännössä sitä, että hoivapalvelujen osuus laskee.<sup>38</sup> Hoivapalveluilla on nimittäin ollut keskeinen asema juuri niissä maissa, joissa julkisten palveluiden osuus on suuri.<sup>39</sup>

Suomelle on tähän asti ollut tyypillistä, että julkisten palvelujen käyttäjät eivät ole koostuneet yksinomaan köyhimmästä väestönosasta, vaan niitä ovat käyttäneet kaikki yhteiskuntaluokat (joka tapauksessa ainakin myös keskiluokka). Viime vuosina käyttöön otettu sosiaalipalvelujen hinnoittelu on kuitenkin ollut omiaan karkottamaan keskiluokan käyttämään yksityisiä ja harmaita palveluita. Samalla on menetetty keskiluokan kannatus, ja he tukevat poliittisesti pikemminkin niitä puolueita, jotka ajavat tuloveron laskemista. Edellä sanotun on pelätty johtavan kansalaisten kahtiajakoon: menestyviin ja toisaalta sosiaalihuollon varassa eläviin.<sup>40</sup> Tulevaisuudenkuva muistuttaa suuresti amerikkalaisen yhteiskunnan mallia.

Kuten **Jorma Sipilä** on aiheellisesti varoittanut, markkinoiden liikakäyttö törmää Suomessakin lopulta poliittisen demokratian asettamiin rajoituksiin ja omaan mahdottomuuteensa.<sup>41</sup> Edellä sanottu on syytä pitää mielessä pohdittaessa EMU:n Suomessa todennäköisesti edellyttämää julkisen sektorin uudistamista. On vahvasti epäiltävissä, että tuo prosessi johtaa julkisten palvelujen supistuksiin<sup>42</sup> ja sitä kautta mahdollisesti myös naistyöpaikkojen vähenemiseen.<sup>43</sup>

Jotta tuollainen tulevaisuuden uhkakuva pystytään välttämään, on uudistusten lähdekkä liikkeelle unionin tasolta. Tämä oli Suomen tavoitteena HVK:ssa korostettaessa talous- ja sosiaalipolitiikan rinnakkaisuutta (ns. sosiaalisen hyväksyttävyyden lauseke). Tavoite ei valitettavasti saanut kovin paljon vastakaikua muiden jäsenmaiden piirissä.<sup>44</sup> EMU:n myötä saattaa helposti käydä niin, että taloudelliset realiteetit ohjaavat entistä enemmän myös jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaa. Suomen osalta on pelättävissä, että HM:ssa turvatut sosiaaliset perusoikeudet saavat helposti väistyä tuollaisessa tilanteessa. Jo tähän mennessä on käynyt ilmi, että hallituksen poliittinen tahto ohjaa eduskunnassa niiden tulkintaa hyvin voimakkaasti. Vasta kaksinkertainen ja osin myös yhteenkietoutunut<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> Tätä korosti **Tuire Santamäki-Vuori** ruotsalaisiin tutkimuksiin viitaten Palkansaajien tutkimuslaitoksessa 17.12.1997 **Seija Ilmakunnaksen** palveluiden kysyntää ja työllisyyttä koskevan alustuksen herättämässä keskustelussa.

<sup>39</sup> Ks. esim. Alankomaiden tilanne, jossa julkisten palvelujen osuus on varsin vaatimaton. Siitä ks. **Ilmakunnas**, ed. viitattu artikkeli (kuviot 3 ja 4).

<sup>40</sup> Tämä nähdään uhkakuvana myös sosiaaliturvaa koskevassa **VNS:ssa 4/1996 vp.**, 9.

<sup>41</sup> Ks. **Sipilä: Valtion vallasta markkinoiden valtaan**, Sosiaaliturva 20/97, s. 12-13. Hän toteaa muun muassa: "Markkinoiden liikakäyttö törmää Suomessa poliittisen demokratian asettamiin rajoituksiin ja omaan mahdottomuuteensa. Kaikki ei voi olla myytävänä eikä kaikki arvokas ja välttämätön ole taloudellista. Aivan tavalliset ihmiset äänestävät hyvinvointinsa ja henkilökohtaisen tulevaisuutensa puolesta eivätkä teoreettisten oppirakennelmien tai vallanpitäjien tahdon mukaan."

<sup>42</sup> Tarkemmin ks. **Julkunen** (1997), 39-40.

<sup>43</sup> **Ilmakunnas & Julkunen**, 19-23, ovat tältä osin arvioissaan hyvin varovaisia. Vrt. **VNT 1/1998 vp.** (ns. EMU-tiedonanto), johon ei yrityksistä huolimatta saatu minkäänlaista mainintaa naisten tasa-arvoisten mahdollisuuksien säilyttämisen tärkeydestä myös EMU-Suomessa.

<sup>44</sup> Tarkemmin ks. **Kari** (1997), 106.

<sup>45</sup> Yhteenkietoutumisesta ks. **Sakslin**, LM 1996, 901-908.

---



---

vastustus saattaa toimia paremmin (sekä Suomen oikeudesta että myös EY:n oikeudesta löytyy hyvinvointivaltiota puolustavia argumentteja). Toisaalta koko hyvinvointivaltion idea on ymmärretty väärin, jos kyse on vain "puolustustaistelusta". Kyse on yhtä lailla myös hyvinvointivaltion edelleen kehittämisestä. Taloudellisten realiteettien vaikutusta siihen, miten paljon - minimivaatimukset ylittävään - kehittämiseen eri aikoina satsataan, ei tule toisaalta myöskään kokonaan kieltää.

Sama asia voidaan ilmaista myös sillä tavoin, että kansallisvaltiokansalaisuus ja unionin kansalaisuus eivät ole millään tavoin ristiriidassa keskenään. Pikemminkin kyse on siitä, että yksilö voi edellyttää kummankin nojalla itselleen myös sosiaalisten oikeuksien turvaa. Ne ovat olennainen osa demokraattista kansalaisuutta aivan samalla tavoin kuin poliittiset oikeudet ja klassiset vapausoikeudet. Kummaltakin taholta hänelle tulevien oikeuksien ei luonnollisestikaan tarvitse olla täsmälleen samansisältöisiä (jos niin olisi asianlaita, olisi syntynyt yksi koko Euroopan kattava valtio), mutta täysin erisuuntaisista oikeuksista ei myöskään voi olla kyse.

---

**KirjallisuusVirhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.**

Allén, Tuovi: Julkiset palvelut, kilpailu ja yksityistäminen - visioita vuosituhannen vaihtuessa. *Talous & Yhteiskunta* 25 (4/1997), 14-33.

Anttonen, Anneli: Hyvinvointivaltion naisystävälliset kasvot. Teoksessa *Naisten hyvinvointivaltio* (toim. Anneli Anttonen & Lea Henriksson & Ritva Nätkin), 203-226. Tampere: Vastapaino, 1994.

Anttonen, Anneli: The Welfare State, Women and Social Citizenship in Finland. Teoksessa *Social Policy in Scandinavia* (eds. Ulla Maija Perttula & Jorma Sipilä), 91-109. Tampere: Tampere University Press, 1996.

Anttonen, Anneli: Feministinen sosiaalipolitiikka. Tampere: Tampere University Press, 1997.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma: Viisi sosiaalipalveluvaltiomallia, eurooppalaisten hyvinvointivaltioitten vertailua sosiaalipalvelujen näkökulmasta. *Janus* 2 (1994), 226-248.

Beck, Wolfgang & van der Maesen, Laurent & Walker, Alan (eds.): *The Social Quality of Europe*. Dordrecht: Kluwer Law International, 1997.

Bercusson, Brian & Deakin, Simon & Koistinen, Pertti & Kravaritou, Yota & Mückenberger, Ulrich & Supiot, Alain & Veneziani, Bruno: *Manifesti sosiaalisesta Euroopasta*. Helsinki: Stakes, 1996.

Holtmaat, Rikki: Economic Independence, Labour Law and Social Security. Teoksessa *The Sex of Labour Law in Europe* (ed. Y. Kravaritou), 155-175. Hague: Kluwer Law International, 1996.

Ilmakunnas, Seija: Työllisyyspolitiikka ja tasa-arvo: Joitakin suomalaisia näkökulmia. *Talous & Yhteiskunta* 24 (4/1996), 43-48.

Ilmakunnas, Seija: Yksityisten palveluiden toimintaedellytykset. *Talous & Yhteiskunta* 26 (4/1997), 34-44.

Ilmakunnas, Seija & Julkunen, Raija: Euroopan talous- ja rahaliitto - sukupuolten tasa-arvon näkökulma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/14. Helsinki: Edita, 1997.

Ilmakunnas, Seija & Nieminen, Liisa: *Care - Report for Finland*. Helsinki 1998 (toistaiseksi julkaisematon).

Julkunen, Raija: Suomalainen sosiaalipolitiikka Euroopan talous- ja rahaliitossa ja matkalla sinne. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/11. Helsinki: Edita, 1997.

Julkunen, Raija & Nätti, Jouko: Joustavaan työaikaan vai työajan uusjakoon. Tampere: Vastapaino, 1994.

Kari, Matti: *Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi*. Juva: WSOY, 1997.

Kautto, Mikko (Ed.): *European Social Services - Policies and Priorities to the Year 2000*. Helsinki: Stakes, 1997.

Kautto, Mikko: *Conclusions and Prospects for European Social Services*. Teoksessa *European Social Services - Policies and Priorities to the Year 2000* (Ed. Mikko Kautto), 87-99. Helsinki: Stakes, 1997.

Kohti kansalaisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien Eurooppaa. Viisaiden komitean kertomus. Komitean puheenjohtajana toimi Maria de Lourdes Pintasilgo. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1996.

Komiteanmietintö 1997:13. Perustuslaki 2000. Helsinki: Edita, 1997.

- 
- Land, Hilary: Social Security Policies from the Perspective of Gender Inequalities. Paper presented at the International Colloquy The Nordic Model of Social Security in a European Perspective, Lillehammer 8-10 September 1994.
- Langendonck, J. van (ed.): The New Social Risks - Les Nouveaux Risques Sociaux. EISS Yearbook 1996. Hague: Kluwer Law International, 1997.
- Leibfried, Stephan & Pierson, Paul: Semisovereign Welfare States: Social Policy in Multitiered Europe. Teoksessa European Social Policy: Between Fragmentation and Integration (Ed. Stephan Leibfried & Paul Pierson), 43-77. The Brookings Institution: Washington, 1995.
- Munday, Brian & Ely, Peter (Ed.): Social Care in Europe. London: Prentice Hall, 1996.
- Nieminen, Liisa: Perheen ja työn yhteensovittaminen. Tutkimus TSS-oikeuksista suomalaisen hyvinvointivaltion takeena. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1995.
- Nieminen, Liisa: Eurooppalainen sosiaalioikeus. Sosiaalivakuutusvaltiosta sosiaalipalveluvaltioksi. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1998.
- Pierson, Paul & Leibfried, Stephan: The Dynamics and Social Policy Integration. Teoksessa European Social Policy: Between Fragmentation and Integration (Ed. Stephan Leibfried & Paul Pierson), 432-465. Washington: The Brookings Institution, 1995.
- Sakslin, Maija: Suomen hallitusmuodon sosiaaliset perusoikeudet - osa kansallista ja EU:n jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. Lakimies 4 (1996), 885-908.
- Sakslin, Maija: Onko Euroopan unionissa syntymässä eurooppalainen sosiaaliturvan malli? Politiikka (1996), 31-45.
- Shaw, Jo: European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic. Oxford Journal of Legal Studies 16 (1996), 231-253.
- Sipilä, Jorma: Comparative Research on Social Care Service Systems - How to Proceed. Teoksessa European Social Services - Policies and Priorities (ed. Mikko Kautto), 71-85. Helsinki: Stakes, 1997.
- Sipponen, Kauko & Nieminen, Liisa & Parkkari, Juhani & Pietilä, Hilikka & Sakslin, Maija & Scheinin, Martin & Upanne, Mauri: Social Rights and Civil and Political Rights in EU. National Conference in Finland 14 and 15 April 1997. Helsinki 1997.
- Streeck, Wolfgang: From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. Teoksessa European Social Policy, Between Fragmentation and Integration (Ed. Stephan Leibfried & Paul Pierson), 389-431. Washington: The Brookings Institution, 1995.
- Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus - itsenäinen oikeudenala. Lakimies 96 (1997), 171-181.
- Ward, Ian: A Critical Introduction to European Law. London: Butterworths, 1996.
-

## Sakslin Maija

# PALVELUJEN JA TAVAROIDEN VAPAA LIKKUVUUS JA SAIRAANHOITOON LIITTYVÄ SOSIAALITURVA

### 1. Eurooppaoikeus<sup>1</sup> ja sosiaaliturva

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on luonut sosiaaliturvajärjestelmällemme ja sosiaaliturvalainsäädännöllemme uudenlaisen oikeudellisen toimintaympäristön. Se on tuonut sosiaaliturvaan uudentyyppisiä ylivaltiollisia oikeudellisia elementtejä. Aiemmin sosiaaliturvan kansainväliset ulottuvuudet perustuivat lähinnä kahden ja monenvälisiin sosiaaliturvasopimuksiin ja ihmisoikeussopimuksiksi luonnehdittaviin sopimuksiin. Euroopan unionissa kansallinen oikeusjärjestelmä, yhteisön oikeus ja kansainvälinen oikeus yhdessä muodostavat kehyksen sosiaalipoliittikkaa koskevalle yhteiskunnalliselle päätöksenteolle.<sup>2</sup>

Sosiaalioikeudella on läheinen vuorovaikutussuhde sosiaalipoliittikkaan. Lainsäädännön tehtävä ei kuitenkaan ole ainoastaan toteuttaa sosiaalipoliittisia tavoitteita, vaan se asettaa myös rajoja ja velvoitteita sosiaalipoliittiselle päätöksenteolle.<sup>3</sup> Sosiaalipoliittikan kanalta tärkeitä ovat erityisesti kansallisissa perustuslaeissa, Euroopan unionin perustamissopimuksessa sekä ihmisoikeussopimuksissa yksilölle turvatut oikeudet. Ne merkitsevät toisaalta rajoituksia poliittiselle päätöksenteolle luomalla yksilölle suojatun oikeuspiirin ja toisaalta asettavat lainsäätäjälle ja viranomaisille toimintavelvoitteita oikeuksien toteuttamiseksi.

Euroopan unionin jäsenyyden oikeudellisia vaikutuksia Suomen sosiaaliturvajärjestelmään ei ole mahdollista arvioida ottamatta huomioon oikeuden muuttuvaa luonnetta. Muuttuminen tapahtuu oikeusjärjestyksen osa-alueilla erilaisella nopeudella. Oikeusjärjestelmän sisällön muovautumiseen vaikuttaa sekä lainsäätäjän että lain soveltajan toiminta. Lain-

---

<sup>1</sup> Integraatio-oikeus voidaan määritellä siten, että se tarkoittaa oikeuslähteitä, joita muodostuu pääasiassa valtioiden välisissä järjestöissä. Eurooppaoikeus koostuu Euroopan yhteisön oikeudesta (EY-oikeudesta) ja Euroopan Neuvoston oikeudesta. EU-oikeus puolestaan kattaa EY-oikeuden eli ensimmäisen pilarin lisäksi Euroopan unionin toisen ja kolmannen pilarin eli ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistyön sekä oikeus- ja sisäasiain yhteistyön alaan kuuluvan valtiosopimusoikeuden. Tarkemmin esimerkiksi Mäenpää 1996 s. 4-7.

<sup>2</sup> Sosiaaliturvasopimuksista ja sosiaaliturvaa koskevista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista lyhyesti Sakslin 1995 s. 42-73.

<sup>3</sup> Sosiaalioikeuden ja sosiaalipoliittikan välisestä suhteesta Nieminen s. 6, Tuori s. 7-9.

---

säädäntö täsmentyy ja konkretisoituu säännöksiä sovellettaessa. Oikeus muuttuu myös oikeustieteen vaikutuksesta.

Yhteisön oikeuden sisältö täsmentyy ja muuttuu erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toiminnan kautta. Tähän on useita syitä. Ensinnäkin yhteisön lainsäädäntö syntyy usein kompromissien tuloksena.<sup>4</sup> Tämä johtaa helposti tulkinnanvaraisiin säädöstehtäviin, joiden lopullinen sisältö hahmottuu vasta EY-tuomioistuimen ottaessa kantaa yhteisön oikeuden säännöksen pätevyyteen tai tulkintaan. Toisaalta tuomioistuinta saatetaan tarvita yhteisön oikeuden käsitteiden sisältöön liittyvien tulkintaongelmien vuoksi. Yhteisön lainsäädäntö sisältää usein jonkin jäsenvaltion oikeusjärjestelmästä omaksuttuja tai lainattuja käsitteitä, jotka saattavat olla täysin tuntemattomia toisten jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä.<sup>5</sup> Kansallisesti käytössä olleilla käsitteillä on saatettu myös tarkoittaa toisenlaista sisältöä ja käyttöalaa yhteisön oikeudessa kuin kansallisissa oikeusjärjestelmissä. Myös yhteisön oikeuden pirstaleinen rakenne edellyttää EY-tuomioistuinta. Yhteisön oikeus ei muodosta kansalliseen oikeusjärjestykseen verrattavaa kattavaa oikeusjärjestystä, vaan perustamissopimus ja muu lainsäädäntö kattavat vain joitakin yhteiskunnan osa-alueita. Toisaalta joitain aloja on säännelty ainoastaan perustamissopimuksessa ja joillain aloilla on perustamissopimuksen säännösten lisäksi hyvinkin yksityiskohtaista sääntelyä. Lisäksi kaikella yhteisön lainsäädännöllä ei aina ole suoraa ja välitöntä oikeusvaikutusta jäsenvaltioissa, vaan oikeusvaikutuksen syntyminen saattaa edellyttää yhteisön elinten päätösten lisäksi kansallisia lainsäädäntötoimia.<sup>6</sup>

Edellä kuvatuista ominaisuuksista johtuu, että yhteisön oikeuden vaikutukset saattavat joskus olla hyvinkin yllättäviä ja vaikeasti ennakoitavia. Yhteisön oikeuden merkitys saattaakin joskus pompahtaa esiin kuin vieteriukko laatikostaan.<sup>7</sup> Tämän vuoksi yhteisön oikeuden merkityksen ja vaikutustapojen analysointi edellyttää kaikkien lainsäädäntöä muovavien eri ulottuvuuksien tuntemista. Mikäli oikeuden sisällön muotoutumiseen halutaan osallistua ja vaikuttaa, tulee huomio kiinnittää asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon niin komissiossa, parlamentissa, neuvostossa kuin tuomioistuimessakin. Sosiaaliturvan alalla on sillä, miten aktiivisesti ja asiantuntevasti pyritään vaikuttamaan EY-tuomioistuimessa esillä oleviin asioihin, suuri merkitys yhteisön oikeuden kehityksen kannalta. Jäsenvaltioillahan on oikeus esittää käsityksensä EY-tuomioistuimessa vireillä olevasta ennakkoratkaisupyynnöstä antamalla kirjallisen huomautuksen<sup>8</sup> silloinkin kuin ne eivät itse ole asiassa osapuolena. Tämän oikeuden käyttämiseksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, miten Suomessa päätetään siitä, miten ja missä yhteisön oikeuden muotoutumiseen pyritään vaikuttamaan ja minkälaisia tavoitteita tälle vaikuttamiselle asetetaan. Esimerkiksi tuomioistuimessa vireillä olevan ennakkoratkaisupyynnön osalta on olennaista, miten päätetään, onko Suomen hallituksen taroituksenmukaista tehdä kirjallinen huomautus ja mikä on huomautuksen sisältö.

---

<sup>4</sup> Euroopan yhteisön lainsäädäntömenettelystä ks. esimerkiksi Kari s. 63-89.

<sup>5</sup> Nieminen s. 175-180.

<sup>6</sup> Vrt. Mäenpää 1996, s. 39, joka on hallinto-oikeuden osalta todennut, että yhteisön oikeuden oikeuslähteiden velvoittavuuden aste, rakenne, muotoilijat ja soveltamistapa vaihtelevat ja ne ovat monivaihteisempia ja vähemmän kiinteitä kuin kansallisessa oikeudessa.

<sup>7</sup> EY-oikeuden vieteriukkoteoria Wilhelmsson s. 357-374.

<sup>8</sup> Euroopan yhteisön tuomioistuimen perussäännön 20 artikla.

---

---

## 2. Sosiaaliturvajärjestelmää koskevasta toimivallasta

Sosiaaliturvajärjestelmää koskevaa päätöksentekoa ohjaa kansalaisten oikeuksia koskevien säännösten lisäksi toimivallan jakoa jäsenvaltioiden ja unionin välillä koskevat perustamissopimuksen määräykset. Perustamissopimuksen mukaan oikeus säätää sosiaaliturvajärjestelmistä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.<sup>9</sup> EY-tuomioistuimen mukaan yhteisön oikeus ei vähennä jäsenvaltioiden toimivaltaa organisoida sosiaaliturvajärjestelmänsä.<sup>10</sup> Tämä tarkoittaa tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sitä, että kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan itsenäisesti päättää sosiaaliturvajärjestelmän sisällöstä, siitä minkälaisia etuuksia maksetaan sekä siitä, kenellä on oikeus ja velvollisuus kuulua sosiaaliturvajärjestelmän piiriin.<sup>11</sup>

Käyttäessään sosiaaliturvajärjestelmää koskevaa toimivaltaansa jäsenvaltion on kuitenkin noudatettava yhteisön oikeutta. Se, minkälaisia vaatimuksia yhteisön oikeus kansalliselle lainsäädännölle asettaa, saattaa toisinaan olla vaikeasti selvitettävissä. Tämä johtuu lähinnä siitä, että toimivallan kuulussa ensisijaisesti jäsenvaltioille, sosiaaliturvaa koskevaa sekundaarilainsäädäntöä on vain vähän, mutta perustamissopimuksen sisältämät tavoitteet ja päämäärät sekä eurooppaoikeuden yleiset periaatteet vaikuttavat myös sosiaaliturvaan.

Vaikka sosiaaliturvajärjestelmää koskeva toimivalta kuuluukin jäsenvaltioille, on henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi hyväksytty myös sosiaaliturvaa koskevaa yhteistä lainsäädäntöä, jolla alun perin pyrittiin turvaamaan lähinnä työn vuoksi eri jäsenvaltioissa liikkuvien tai toiseen valtioon muuttavien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien säilyminen. Tämä jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen on ollut alusta lukien merkittävä osa yhteisön oikeutta.<sup>12</sup> Tällä hetkellä unionin tavoitteena ei ole luoda jäsenvaltioille yhdenmukaista sosiaaliturvajärjestelmää (harmonisoida) sosiaaliturvajärjestelmiä. Rooman sopimusta neuvoteltaessa Ranskan tavoitteena oli sosiaalista harmonisointia koskevan säännöksen sisällyttäminen sopimukseen. Muiden osapuolten mukaan yhteisön tavoitteiden toteuttaminen ei edellyttänyt sosiaaliturvan yhdenmukaistamista, eikä sitä siten sisällytetty sopimukseen. Sosiaaliturvan harmonisointi ei sisälly myöskään Amsterdamin sopimukseen. Nykyisin puhutaankin lähinnä järjestelmien lähentämisestä (konvergenssista).

Vaikka sosiaaliturvan yhteensovittamisen tarkoituksena on säännellä vain jäsenvaltioiden välillä liikkuvien henkilöiden oikeuksia ja jäsenvaltioiden velvollisuuksia niiden oikeuksien toteuttamisessa, se vaikuttaa välillisesti myös sosiaaliturvajärjestelmien sisältöön

---

<sup>9</sup> 238/82 Duphar and Others v Netherlands Kok. [1984] 523, C-70/95 Sodemare and Others v Regione Lombardia Kok. [1997] I-3395.

<sup>10</sup> 238/82 Duphar ja yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91 Poucet ja Pistre v AGF and Cancava Kok. [1993] I-673

<sup>11</sup> 110/79 Coonan v Insurance Officer Kok. [1980] 1445, C-349/87 Paraschi v Landesversicherungsanstalt Württemberg Kok. [1991] I-4501, yhdistetyt asiat C-4/95 ja C-/95 Söber ja Piosa Pereira v Bundesanstalt für Arbeit Kok. [1997] I-511.

<sup>12</sup> Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen (koordinointi) perustuu euroopan yhteisön perustamissopimuksen 51 artiklaan, jonka perusteella hyväksyttiin jo vuonna 1958 ensimmäiset sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevat asetukset. Ne olivat yhteisön kolmas ja neljäs asetus. Tarkemmin Watson s. 34-35 ja 52-57.

---

---

ja rakenteeseen.<sup>13</sup> Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevaa lainsäädäntöä ei Amsterdamin sopimuksessa siirretty määränemmistö päätösten piiriin, vaan se edellyttää edelleen jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin parlamentin asemaa siirtymällä yhteispäätös menettelyyn, mikä tarkoittaa, että neuvoston yksimielisen päätöksen lisäksi edellytetään parlamentin hyväksymistä.<sup>14</sup> Tämä tekee sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan lainsäädännön muuttamisen vaikeaksi korostaen samalla tuomioistuimen ennakkoratkaisujen merkitystä.

Yhteisön oikeuden merkitys sosiaaliturvajärjestelmän osalta ei kuitenkaan tyhjene sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeviin säännöksiin. Myös tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden toteuttaminen asettaa vaatimuksia, jotka tulee ottaa huomioon sosiaaliturvajärjestelmää koskevassa päätöksenteossa. Tarkastelen seuraavassa lähemmin sairaanhoitoon liittyvää sosiaaliturvaa yhteisön oikeuden turvaamien perusvapauksien valossa. Tarkoitukseni on arvioida sitä, minkälaisen kehyksen yhteisön oikeus asettaa sairaanhoitoon liittyvää sosiaaliturvaa koskevalle sosiaalipoliittiselle päätöksenteolle. Lukuun ottamatta henkilöiden vapaata liikkuvuutta muiden perusvapauksien merkitystä sosiaaliturvajärjestelmälle on toistaiseksi pidetty hyvin vähäisenä. Keskityn seuraavassa tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden tarkasteluun. Lopuksi käsittelen lyhyesti pääomien vapaan liikkuvuuden ja kilpailuoikeuden mahdollisia vaikutuksia sosiaaliturvaan.

### **3. Sairaanhoitoon liittyviä sosiaaliturvaetuuksia koskeva lainsäädäntö ja henkilöiden vapaa liikkuvuus**

Asetuksessa 1408/71 ja sen täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa 574/72 on yksityiskohdaisia määräyksiä sairaanhoitoon liittyvistä sosiaaliturvaetuuksista. Määräysten tarkoituksena on edistää henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Ne koskevat jonkin jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmässä vakuutetun henkilön oikeutta saada hoitoa, lääkkeitä tai apuvälineitä sekä erilaisia sairausvakuutuskorvauksia ja päivärahoja myös toisissa jäsenvaltioissa. Nämä asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa.

Asetusta 1408/71<sup>15</sup> koskevan komission esityksen perusteluissa vuodelta 1966 todettiin muun muassa, että yhteisön sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön tavoitteena on vapaan liikkuvuuden avulla nostaa elintasoja ja työllisyyttä yhteisön kaikilla alueilla, turvata vakuutetuille ja heidän omaisilleen sosiaaliturvaedut riippumatta heidän työskentely- tai asuinpaikastaan sekä turvata kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Perustelujen mukaan työntekijän liikkuvuus ei saa missään tapauksessa aiheuttaa yhdessä jäsenvaltiossa ansaittuvien oi-

---

<sup>13</sup> Suomen osalta ks. Sakslin-Rentola-Klemola 1998b ja erityisesti asumiseen perustuvan sosiaaliturvan kannalta Sakslin 1995.

<sup>14</sup> Amsterdamin sopimuksen 251 artikla.

<sup>15</sup> Voimassa oleva asetus on neuvoston asetus (EY) N:o 118/97 annettu 2 päivänä joulukuuta 1996, sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itse näisiin annatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta ja saattamisesta ajan tasalle. Komissio on hyväksynyt ehdotuksen asetuksen yksinkertaistamiseksi ja nykyaikaistamiseksi 22.12.1998.

---

keuksien menetystä, ellei samalla turvata oikeutta vähintään sananarvoisiin etuihin toisessa jäsenvaltiossa. Kuitenkin vakuutetulle henkilölle turvataan enintään etuudet, jotka eivät suuruudeltaan ylitä sitä määrää, johon hänellä olisi ollut oikeus, mikäli hän olisi ollut vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alainen ansaitessaan etuuksia.<sup>16</sup> Sairaanhoidoa koskevat määräykset toteuttavat osaltaan näitä tavoitteita.

Asetuksessa 1408/71 turvattu oikeus sairaanhoitoon turvaa oikeuden saada hoitoa toisessa jäsenvaltiossa sen sosiaaliturvajärjestelmän kustannuksella, johon henkilö kuuluu (Suomessa julkinen terveydenhoitojärjestelmä tai sairausvakuutus). Potilaan itsensä maksettavaksi tuleva osuus määräytyy hoidon antavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Tällaiset maksut määrätään ikään kuin potilas olisi vakuutettu siinä maassa, jossa hän sai hoitoa. Silloin kun hoidon tarve on ilmennyt tilapäisen oleskelun aikana, hoidon laajuus voidaan rajoittaa vain niihin välttämättömiin toimenpiteisiin, joita henkilön terveydentila edellyttää toisessa jäsenvaltiossa oleskelun aikana. Välttämättömyyden arviointi tulee tehdä lääketieteellisin perustein.<sup>17</sup>

Asetuksen turvaamasta oikeudesta on pidettävä erillään jokaiselle kuuluva oikeus saada sairaanhoidoa sitä tarvitessaan. Tämä oikeus on turvattu esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklassa, jossa on turvattu subjektiivisena oikeutena oikeus sosiaaliseen ja lääkinnälliseen apuun jokaiselle. Sopimuksen vastaisena on pidetty muun muassa sekä edellytystä tietyn vähimmäisajan kestäneestä maassa asumisesta että kansalaisuudesta.<sup>18</sup> Myös jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä on turvattu jokaiselle oikeus välttämättömään sairaanhoitoon riippumatta siitä, kenen korvattavaksi hoidosta aiheutuvat kustannukset kuuluvat.

Asetuksen 1408/71 sairaanhoidoa koskevat määräykset voidaan jakaa pysyvää ja tilapäistä oleskelua toisessa jäsenvaltiossa koskeviin määräyksiin.<sup>19</sup> Asetus turvaa oikeuden saada sairaanhoidoa tilanteissa, joissa henkilö asuu, työskentelee tai opiskelee eri valtiossa kuin siinä, jonka sosiaaliturvajärjestelmään hän kuuluu. Asetuksen tarkoittamissa tilanteissa jäsenvaltiot eivät voi asettaa rajoituksia toisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuuluvan henkilön oikeudelle saada sairaanhoidoa, vaan hoito tulee antaa ikään kuin henkilö kuuluisi hoidon antavan maan järjestelmään sekä hoidon sisällön, sen laajuuden että siitä potilaalta perittävien maksujen osalta. Se jäsenvaltio, jonka sosiaaliturvan piiriin potilas kuuluu, korvaa hoidosta aiheutuneet kustannukset hoidon antaneelle jäsenvaltiolle.

Oikeus saada hoitoa tilapäisen toisessa jäsenvaltiossa oleskelun aikana koskee asetuksen mukaan kahta eri tilannetta: 1) oikeutta saada välittömästi hoitoa silloin, kun henkilön terveydentila sitä välttämättä edellyttää ja 2) oikeutta hakeutua toiseen jäsenvaltioon saamaan hoitoa silloin, kun henkilö ei voi saada terveydentilansa edellyttämää hoitoa asuin- tai oleskeluvaltiossaan siinä ajassa, kuin on tavallisesti välttämätöntä ottaen huomioon terveydentila ja todennäköinen taudin kulku. Säännös turvaa tietyin edellytyksin oikeuden käyttää toisen jäsenvaltion sairaanhoitopalveluja sosiaaliturvajärjestelmän kustannuksella. Tämä edellyttää

---

<sup>16</sup> OJ 3333/66, 28.10.1966.

<sup>17</sup> Sakslin-Rentola-Klemola 1998a s. 142-143.

<sup>18</sup> Samuel s. 315-316.

<sup>19</sup> Asetuksen 1408/71 sairaanhoidoa koskevista määräyksistä ja niiden toimeenpanosta tarkemmin Sakslin-Rentola-Klemola 1998a s. 123-178.

---



---

joko, että hoidon tarve on syntynyt vasta kuin henkilö jo oleskeli toisessa jäsenvaltiossa tai, että hoitoon hakeutumiseen on saatu etukäteen lupa siitä laitoksesta, jossa henkilö on vakuutettu.

Aiemmin EY-tuomioistuin katsoi, että laitoksella oli velvollisuus aina antaa säännöksessä tarkoitettu lupa, jos toisessa jäsenvaltiossa annettu hoito olisi tehokkaampaa kuin potilaan asuinvaltiossa annettu hoito tai, jos hoitoa ei voida siellä antaa. Tuomioistuimen mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa ratkaisevaa oli ensisijaisesti henkilön terveydentila ja sen vaatima hoito, eikä niinkään se, olisiko hoitoa mahdollista antaa potilaan asuinvaltiossa. Jos hoitoa ei ollut saatavissa, jäsenvaltio ei voinut kieltäytyä antamasta lupaa. Arvio oli siten ensisijaisesti lääketieteellinen.<sup>20</sup>

Rajoittaakseen toisiin jäsenvaltioihin hakeutumista jäsenvaltiot hyväksyivät asetukseen lisäyksen, jolla laajennettiin laitoksen harkintavaltaa kieltäytyä myöntämästä lupaa hoitoon hakeutumiseen.<sup>21</sup> Sen mukaan laitos voi kieltäytyä antamasta lupaa, vaikka hoito olisi lääketieteellisesti arvioitu aiheelliseksi, mikäli hoito ei kuulu potilaan asuinvaltion lainsäädännön mukaisten etuuksien joukkoon ja hoito voidaan antaa asuinvaltiossa siinä ajassa, joka on tavallisesti välttämätöntä henkilön terveydentilan ja todennäköisen taudinkulun kannalta. Toisessa jäsenvaltiossa annettua hoitoa ei siten asetuksen 1408/71 nojalla tarvitse korvata, jos se ei kuulu korvattavien hoitomuotojen piiriin potilaan asuinvaltiossa tai jos hoidon antaminen olisi voitu järjestää kohtuullisen ajan kuluessa asuinvaltiossa.

Käytännössä rajanveto hoitoon hakeutumisen ja sen välillä, että hoidon tarve on syntynyt vasta toisessa jäsenvaltiossa oleskelun aikana on ollut merkittävä. Tulkintaongelmia on liittynyt esimerkiksi erilaisia kroonisia sairauksia sairastavien henkilöiden oikeuksiin sekä raskaana olevien naisten oikeuteen saada saamansa hoito korvatuksi silloin, kun toisessa jäsenvaltiossa oleskelu on ajoittunut hyvin lähelle lapsen arvioitua syntymäaikaa. Mikäli on katsottu, että toisessa jäsenvaltiossa oleskelun syy on ollut hoidon saaminen siellä, eikä lupaa hoitoon hakeutumiseen ole annettu, ei hoitoa ole korvattu sosiaaliturvajärjestelmästä. Hoidon saaneet henkilöt ovat tällöin joutuneet maksamaan saamansa hoidon kokonaisuudessaan itse. Tämä on saattanut merkitä huomattavaa taloudellista rasitetta, koska potilaalta voidaan tällöin periä todelliset hoidosta aiheutuneet kustannukset.

Hoitoon hakeudutaan ja lupia myönnetään eri tavoin eri jäsenvaltiossa. Eräissä jäsenvaltioissa, kuten Luxemburgissa ja Italiassa, luvan antaminen hoidon saamiseksi toisessa jäsenvaltiossa on hyvin tavallista. Järjestelmän käyttämisen syynä saattaa olla puuttuva erityisosaaminen tai hoidon tarvetta vastaavien resurssien puuttuminen. Järjestelyn käyttämisestä saatetaan pitää myös tarkoituksenmukaisempana kuin sairaanhoitojärjestelmän laajentamista ja siihen investoimista.

Kun Suomesta on hakeuduttu muualle hoitoon, on useimmiten ollut kyseessä pitkälle erikoistunut sairaanhoito. Niinpä toisten jäsenvaltioiden sairaanhoitopalvelujen käyttäminen on ollut suhteellisen vähäistä, vaikka useisiin leikkauksiin on hyvin pitkät odotusajat. Asetuksen 1408/71 sairaanhoitoa koskevilla säännöksillä ei siten ole ollut Suomessa sairaanhoitojärjestelmän organisointiin tai sairausvakuutusjärjestelmään mainittavaa vaikutusta.

---

<sup>20</sup> 117/77 Bestuur van het Algemeen Ziekenfonds Drenthe-Plattenland v. Pierik Kok. [1978] 825 ja 182/78 Bestuur van het Algemeen Ziekenfonds Drenthe-Plattenland v. Pierik Kok. [1979] 1977.

<sup>21</sup> Asetuksella 2793/81 lisättiin 22 artiklaan 2 kohta.

---

---

Poikkeuksena kuitenkin se, että asetuksen 1408/71 voimaantulon yhteydessä muutettiin sairausvakuutuslain 25§:ää (986/94) siten, että ulkomailta saadusta hoidosta tai sen yhteydessä määrättyistä lääkkeistä ei enää makseta sairausvakuutuskorvauksia, jos nuo korvaukset olisi tullut asetuksen 1408/71 nojalla saada hoidon antaneen valtion lainsäädännön mukaan.

## **4. Tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus**

### ***4.1. Perusvapauksien ulottuminen sosiaaliturvaan***

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin teki keväällä 1998 kaksi periaatteellisesti kiinnostavaa ratkaisua asioissa Kholll ja Decker.<sup>22</sup> Päätöksissä vahvistettiin ensimmäistä kertaa selkeästi se, että tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus ulottuu myös sosiaaliturvajärjestelmiin. Lisäksi tuomioistuin pohti sitä, minkälaiset sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukseen ja kansanterveyden suojeluun liittyvät syyt oikeuttavat jäsenvaltiot rajoittamaan perustamissopimuksen turvaamia perusvapauksia. Ratkaisujen sisältämällä yhteisön perustamissopimusta koskevilla tulkinnoilla on merkittäviä vaikutuksia Euroopan unionin kansalaisten oikeuteen saada sairaanhoitoon liittyviä palveluita. Ratkaisuilla saattaa olla myös terveydenhoito- ja sairausvakuutusjärjestelmien rakennetta muovaavaa merkitystä. Vaikutukset ovat sitä merkittävämpiä mitä laajemmin kansalaiset alkavat käyttää yhteisön oikeuden turvaamia oikeuksiaan.

Asiassa Kholll oli kysymys Luxemburgin kansalaisesta, joka oli vakuutettu luxemburgilaisessa sairauskassassa. Luxemburgin lainsäädännön mukaan myös hänen lapsensa oli vakuutettu hänen vakuutuksensa kautta. Kholll oli halunnut toimittaa tyttärensä hoidettavaksi Saksassa toimivan hammaskirurgin luo. Hoito kuului sairausvakuutuksesta korvattaviin hoitoihin. Saadakseen sairausvakuutuskorvauksen Kholll haki toisessa jäsenvaltiossa annetun hoidon korvaamiseksi tarvittavaa ennakkolupaa. Ennakkolupaa ei myönnetty. Kielteistä päätöstä perusteltiin sillä, että kyseessä ei ollut kiireellinen hoito ja että tarkoitettu hoito voitiin antaa myös Luxemburgissa.

Asiassa Decker oli kysymys Belgiasta ostettujen silmälasien korvaamisesta luxemburgilaisesta sairauskassasta, johon Decker kuului. Sairaskassan sääntöjen mukaan sairauskassa korvaa silmälasit, jos ne on teetetty Luxemburgissa toimivalla optikolla. Sairaskassa kieltäytyi korvaamasta silmälasia.

Luxemburgin lainsäädännön ja sairauskassan sääntöjen mukaan ulkomailta sattuneen sairastumisen tai tapaturman edellyttämiä kiireellisiä hoitotoimenpiteitä lukuun ottamatta vakuutettu voi hakeutua hoidettavaksi ulkomaille tai turvautua ulkomailta erilaisten hoitolaitosten palveluihin vain, mikäli hän on saanut siihen ennalta suostumuksen siltä sosiaalivakuutuslaitokselta, johon hän kuuluu. Luxemburgin sairausvakuutusjärjestelmästä maksettavat korvaukset määräytyvät niiden korvaustaksojen mukaan, joita sovelletaan hoidon antaneessa jäsenvaltiossa vakuutettuihin henkilöihin. EY-tuomioistuimelta kysyttiin, onko tällainen kansallinen lainsäädäntö, jossa edellytetään ennakkolupaa korvausten saamiseksi ulko-

---

<sup>22</sup> C-158/96 Raymond Kholll v Union des caisses de maladie, 28 päivänä huhtikuuta 1998, C-120/95 Nicolas Decker v Caisse de Maladie des Employés Privés, 28 päivänä huhtikuuta 1998.

---

mailla annetusta hoitopalvelusta tai yksityishenkilöiden maahan tuomista lääkkeistä tai silmä-laseista, sopusoinnussa perustamissopimuksen tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaavien säännösten kanssa.

Luxemburgin kansallinen lainsäädäntö vastasi sisällöltään asetuksen 1408/71 22 artiklaa. Luxemburgin hallitus huomauttikin, että mikäli kansallista lainsäädäntöä pidettäisiin perustamissopimuksen vastaisena, se asettaisi myös asetuksen säännösten pätevyuden kyseenalaiseksi. Tuomioistuimen mukaan se, että kansallinen lainsäädäntö on yhteisön sekundaarilainsäädännön mukainen ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei siihen voitaisi soveltaa perustamissopimuksen määräyksiä. Asetuksella 1408/71 on ainoastaan turvattu etuuksien saanti toisessa jäsenvaltiossa tuon jäsenvaltion lainsäädännön mukaisina, ilman että tästä aiheutuu vakuutetulle lisäkuluja. Sitä vastoin sillä ei ole kielletty jäsenvaltiota korvaamasta oman lainsäädäntönsä ja korvaustaksojensa mukaan toisesta jäsenvaltiosta hankituista palveluista tai sairaanhoitotuotteista aiheutuneita kuluja, niissä tapauksissa, joissa ennakkolupaa ei ole myönnetty. Tuomioistuimen kanta merkitsee, että kansallisten määräysten ja menettelyjen yhteisön oikeuden mukaisuutta ei takaa se, että ne olisivat jonkin asiaa koskevan yhteisön asetuksen tai direktiivin kanssa sopusoinnussa. Mikäli asia kuuluu perustamissopimuksen alaan, tulee lisäksi vielä tutkia järjestelyjen perustamissopimuksen mukaisuus. Tämä vaikeuttaa yhteisön oikeuden soveltamista ja tulkintaa ja johtaa helposti erilaisiin käsityksiin yhteisön oikeuden vaatimuksista eri jäsenvaltioissa.

Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa asiassa seitsemän jäsenvaltion hallitus ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevassa asiassa viiden jäsenvaltion hallitus antoi kirjallisen huomautuksen. Eräiden huomautuksen antaneiden hallitusten käsityksen mukaan käsiteltävä kansallinen sääntely ei kuulu lainkaan perustamissopimuksen turvaamien palvelujen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden piiriin, koska sääntely koskee sosiaaliturvaa.

EY-tuomioistuin ei hyväksynyt tätä käsitystä. Se vahvisti jo aikaisemmin omaksumansa tulkinnan yhteisöjen perustamissopimuksesta todeten, että kansalliseen lainsäädäntöön on sovellettava perustamissopimuksen palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä, vaikka se kuuluu sosiaaliturvan alaan.<sup>23</sup> Palvelusuoritusten erityinen luonne ei estä vapaan liikkuvuuden periaatteen soveltumista niihin. Tuomioistuin oli myös eräissä aikaisemmassa ratkaisussaan todennut, ettei se, että sääntely kuuluu sosiaaliturvan alaan, estä myöskään perustamissopimuksen tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaavan määräyksen soveltamista.<sup>24</sup> Tuon päätöksen mukaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvaa koskevat määräykset kuuluvat perustamissopimuksen turvaaman tavaroiden vapaan liikkuvuuden alaan silloin, kun ne voivat vaikuttaa sairaanhoitotuotteiden markkinointiin ja siten välillisesti niiden maahantuontimahdollisuuksiin. Tuomioistuin oli jo aikaisemmin todennut, että yksityishenkilöllä on määrätyin edellytyksin oikeus tuoda yksityiseen käyttöönsä lääkkeitä. Jäsenvaltio ei voinut edellyttää että

---

<sup>23</sup> 279/80 Webb Kok. [1981] 3305 ja Kroll kohta 20-21. Tuomioistuin on muun muassa todennut, että vaikka raskauden keskeyttäminen on Irlannin perustuslaissa kielletty, niin se kuuluu perustamissopimuksen palveluiden vapaan tarjoamisen ja vastaanottamisen piiriin, mikäli se on lain mukaan sallittu siinä jäsenvaltiossa, jossa raskauden keskeyttäminen suoritetaan. Ks. tarkemmin C-159/90 The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others Kok. [1991] I-4685. Asiassa ei ollut kysymys sosiaaliturvajärjestelmistä maksettavista korvauksista.

<sup>24</sup> 238/82 Duphar Kok. [1984] 523 ja Decker kohta 24-25.

---

lääkkeet tulee ostaa sen omalla alueella toimivasta apteekista tai että lääkemääräyksen antaneen lääkärin tulee toimia sen alueella.<sup>25</sup> Decker päätöksessään tuomioistuimien vahvisti lisäksi, että toisista jäsenvaltioista tuoduista lääkinnällisistä tuotteista ja lääkkeistä tulee maksaa sairausvakuutuskorvaus samalla tavalla kuin korvaus olisi maksettu, jos lääkkeet olisi hankittu siitä jäsenvaltiosta, jonka sosiaaliturvajärjestelmään henkilö kuuluu.

Eräät hallitukset esittivät kirjallisissa huomautuksissaan, että kysymys ei ollut kaupan tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisesta, vaan ainoastaan korvausten edellytysten vahvistamisesta. Siten, vaikka sääntely kuuluisikin perusvapauksien piiriin, ne eivät estä tämän kaltaista kansallista sääntelyä. Tuomioistuimen mukaan ratkaisevaa on se, rajoittiko tällainen kansallinen sääntely tosiasiallisesti tai mahdollisesti yhteisön sisäistä kauppaa tai palvelujen tarjoamisen vapautta joko suoraan tai välillisesti. Tuomioistuimen käsityksen mukaan ennakkolupavaatimus ohjaa henkilöitä ostamaan ja teettämään silmälasinsa Luxemburgista, koska sieltä hankittujen silmälasien korvaaminen ei edellytä etukäteistä lupaa. Vastavasti, vaikka ennakkolupavaatimus ei evää mahdollisuutta käyttää toiseen jäsenvaltioon sijoituneita palveluja, se rajoittaa mahdollisuuksia turvautua niihin ja loukkaa siten tuomioistuimen mukaan sekä palvelun tarjoajien että potilaiden kannalta palvelujen tarjoamisen vapautta.

#### ***4.2. Oikeuttaako terveydenhuollon kustannusten rajoittaminen tai kansanterveyden suojeleminen perusvapauden rajoitukset?***

Perustamissopimuksen perusvapaudet eivät ole ehdottomia. Vapauksia voidaan rajoittaa, mikäli on olemassa rajoitukset oikeuttavia perusteita ja rajoitukset ovat oikeassa suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin. Huomautuksia esittäneiden hallitusten mukaan tällainen oikeuttava peruste on se, että ennakkolupamenettely on tarpeellinen terveydenhuollon kustannusten rajoittamiseksi. Ennakkolupa on niiden mukaan ainoa tehokas ja vähiten rajoittava keino terveydenhuollon kustannusten hillitsemiseksi ja sosiaaliturvajärjestelmän budjettitaloudellisen tasapainon säilyttämiseksi. Tuomioistuin ei hyväksynyt tätä väitettä. Sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa sen mukaan olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi kustannusten rajoittamista voidaan pitää perusteltuna. Kuitenkaan puhtaasti taloudellisia tavoitteita ei voi pitää syynä, jonka vuoksi vapaan liikkuvuuden rajoittaminen saattaisi olla perusteltua. Mikäli korvaukset suoritetaan sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisina, jossa henkilö on vakuutettu, ei korvausten myöntäminen voi tuomioistuimen käsityksen mukaan vaikuttaa merkittävästi sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukseen tai sen tasapainoon.

Eräät hallitukset katsoivat, että kansanterveyden suojeleminen oikeuttaisi vapaan liikkuvuuden rajoitukset ja vetosivat siihen, että järjestelyllä turvataan kaikille riittävän monipuoliset, laadukkaat ja kaikkien saatavilla olevat sairaanhoito- ja sairaalapalvelut. Ennakkolupamenettelyn avulla voidaan hallitusten mukaan valvoa palvelujen laatua. Tuomioistuin ei pitänyt kansanterveyden suojeleminen rajoituksiin oikeuttavana perusteena, koska yhteisön oikeus koskee myös lääkäreiden, hammaslääkäreiden ja optikkojen ammattiin pääsyä ja ammatinhar-

---

<sup>25</sup> 215/87 Schumacher v Hauptzollamt Frankfurt am Main -Ost Kok. [1989] 617, C-62/90 Komissio v Saksan Liittotasavalta Kok. [1992] I-2575.

---

---

joittamista sekä tutkintojen ja kelpoisuuden tunnustamista. Sen vuoksi ennakkolupajärjestelmää ei voi perustella sillä, että sen avulla turvattaisiin sairaanhoitopalvelujen laatu. Myöskään sairaanhoitotuotteiden laadun takaamiseksi ennakkolupavaatimusta ei voi pitää kansanterveydellisistä syistä perusteltuna. Jos silmälasit ostetaan toisessa jäsenvaltiossa toimivalta optikolta, turvaa yhteisön oikeus samat laatutakeet kuin silloin kun ne ostetaan korvauksesta vastaavassa jäsenvaltiossa.

Tuomioistuimien olisi saattanut pitää rajoitukset oikeuttavana perusteena, että riittävän monipuolisten ja kaikkien saatavilla olevien sairaanhoito- ja sairaalapalvelujen turvaaminen liittyy korkeatasoisen terveydensuojelun toteuttamiseen. Se totesikin nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa sairaanhoito- ja sairaalapalvelujen tarjoamisen vapautta, silloin kun se on hoitokapasiteetin tai lääketieteellisen pätevyyden ylläpitämiseksi kansanterveydellisistä syistä tai väestön eloonjäämisen kannalta välttämätöntä. Koska tähän seikkaan ei kuitenkaan vedottu tuomioistuimessa, tuomioistuin saattoi todeta, ettei ennakkolupamenettelyä voi pitää kansanterveyden vuoksi perusteltuna. Tuomioistuimen huomautus merkitsee kuitenkin, että vapaan liikkuvuuden rajoitukset saattavat olla oikeutettuja sellaisissa äärimmäisissä tilanteissa, joissa sairaanhoitopalveluja ja tuotteita hankitaan toisista jäsenvaltioista siinä laajuudessa, että sen voidaan katsoa vaarantavan jäsenvaltion mahdollisuuden turvata kansanterveyden ylläpitämiseksi riittävä hoitokapasiteetti tai lääketieteellinen pätevyys.

#### ***4.3. Päätösten herättämästä keskustelusta***

Tuomioistuimen ratkaisut perustuivat sen aikaisemmin omaksumalle tulkintakäytännölle. Vaikka useat tutkijat pitivät perustamissopimuksen tulkintaa odotettuina, on jäsenvaltioiden hallitusten edustajien puheenvuoroissa suhtauduttu päätösten oikeusvaikutuksiin hyvin pidättyvästi, jopa torjuvasti. Joissain jäsenvaltioissa pyritään tulkitsemaan ratkaisuja niin, etteivät ne lainkaan koske niiden sosiaaliturvajärjestelmiä, jotka eroavat Luxemburgin vakuutukseen perustuvasta järjestelmästä (esimerkiksi Espanja, jossa sairaanhoitojärjestelmä perustuu maassa asumiseen eikä vakuutukseen). Jotkin jäsenvaltiot arvioivat päätöksistä seuraavan suuria käytännön ongelmia ja siksi ne eivät vielä tätä kirjoitettaessa ole muodostaneet kantaansa (esimerkiksi Saksa, jossa hoidon korvattavuus edellyttää sairauskassan ja hoitavan lääkärin välistä sopimusta)<sup>26</sup>. Joissain jäsenvaltioissa valmistellaan jo päätösten toteuttamisen edellyttämiä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä muutoksia (esimerkiksi Yhdistyneet Kuningaskunnat, jossa on myös asumiseen perustuva julkinen sairaanhoitojärjestelmä).<sup>27</sup> Toisaalta esimerkiksi Itävallan kansallinen lainsäädäntö on vanhastaan turvannut vakuutetulle oikeuden halutessaan valita lääkäriinsä myös Itävallan ulkopuolelta.

Jäsenvaltioiden pidättyvä suhtautuminen yksilön vapauteen hakeutua toiseen jäsenvaltioon hoitoon sairausvakuutuksen kustannuksella, on yhdensuuntainen asetuksen

---

<sup>26</sup> Saksa on ilmoittanut valmistelevansa esitystä EY:n lainsäädännön muuttamiseksi kansallisen sairausvakuutusjärjestelmän muuttamisen sijaan.

<sup>27</sup> Ks. tarkemmin Official positions following the rulings of the Court of Justice of the European Communities in the cases Kroll (C-158/96) and Decker (C-120/95). Summary. "Health care without frontiers within the European Union" symposium 18.11.1998 Luxemburg. Julkaisematon.

---

1408/71 mukaisessa ennakkolupamenettelyssä omaksutun soveltamiskäytännön kanssa. Laajan vertailevan selvityksen mukaan jäsenvaltiot tavallisesti kieltäytyvät antamasta tällaista ennakkolupaa. Jäsenvaltioiden noudattaman käytännön välillä on kuitenkin eroja. Yhdistyneissä Kuningaskunnissa lupamenettelyä käytetään jonojen lyhentämiseen. Alankomaissa, Irlannissa, Kreikassa, Saksassa, Tanskassa ja Portugalissa lupa myönnetään yleensä vain, mikäli kyseessä on jokin uusi, tehokkaksi tunnustettu hoito, jota ei vielä ole saatavissa niiden omalla alueella. Belgiassa myönnetään lupia erityisesti raja-alueella suhteellisen sallivasti.<sup>28</sup>

Sairausvakuutuksen toimeenpanosta Suomessa huolehtiva kansaneläkelaitos muutti ohjeitaan sairausvakuutuslain soveltamisesta Khol ja Decker päätösten jälkeen siten, että sairausvakuutuslain mukainen sairausvakuutuskorvaus voidaan suorittaa myös toisessa jäsenvaltiossa saadusta hoidosta. Sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole vielä tätä kirjoitettaessa otettu kantaa siihen, onko päätösten vuoksi tarpeellista muuttaa lainsäädäntöä.<sup>29</sup>

#### ***4.4. Arvioita palvelujen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden merkityksestä sosiaaliturvajärjestelmälle***

Decker ja Khol asioiden ratkaisut merkitsevät, että sairausvakuutuskorvauksen edellytykseksi ei siis voi yhteisön oikeuden mukaan asettaa sitä, että sairaanhoito tai sairaanhoitotuotteet on hankittu siinä jäsenvaltiossa jonka sosiaaliturvajärjestelmään henkilö kuuluu. Päätös vahvistaa merkittävällä tavalla kansalaisten mahdollisuuksia käyttää hyväksi sisämarkkinoita hankkiesseen sairaanhoitopalveluita tai erilaisia lääkinnällisiä apuvälineitä tai tuotteita. Toisissa jäsenvaltioissa annettu hoito saattaa houkutella useista eri syistä. Tällaisia syitä saattavat olla esimerkiksi pitkät odotusajat tai määrätyn lääkärin hoitoon hakeutuminen tai maine korkeatasoisesta hoidosta. Toisaalta, kun korvaukset maksetaan aina saman suuruisina riippumatta siitä, onko hoito tai tuotteet hankittu kotimaasta tai ulkomailta, ei korvausten määrällä keinottelu liisää ns. sosiaaliturismin uhkaa eikä se myöskään välittömästi vaaranna sosiaaliturvan rahoitusta. On kuitenkin mahdollista, että sairausvakuutuksen korvausjärjestelmään tehdään muutoksia tai tarkennuksia.

Päätös ei vaikuta välittömästi sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukseen ja sisäiseen organisointiin. Se saattaa kuitenkin lisätä kilpailua kun palveluja voidaan vastaanottaa myös maan rajojen ulkopuolelta sairausvakuutuksen tukemana. Toisaalta se saattaa tukea esimerkiksi yksityisen sairaanhoidon erikoistumista ja parantaa mahdollisuuksia investointeihin, koska sairaanhoitopalveluita voidaan tarjota myös muissa jäsenvaltioissa vakuutetuille henkilöille ja siten laajentaa potilaspohjaa sekä parantaa kannattavuutta myös hyvin kapeilla lääketieteen erityisaloilla.

Suomessa päätöksellä saattaa pitkällä aikavälillä olla vaikutusta myös sairausvakuutusjärjestelmän ja julkisen terveydenhoitojärjestelmän väliseen työnjakoon. Esimerkiksi, mikäli julkinen terveydenhoitojärjestelmä ei määrällisesti tai laadullisesti tyydytä sairaanhoi-

---

<sup>28</sup> Kesteloot *et al.*: The Reimbursement of the Expenses for Medical Treatment Received by 'Transnational' Patients in EU-countries. Health Policy 1995 s. 43-47.

<sup>29</sup> Kirjallinen kysymys KK 1416/1998 vp. ja sosiaali- ja terveysministerin vastaus 7.1.1999 340/01/1998.

---

topalvelujen tarvetta, saattaa toisissa valtioissa tarjolla olevien sairaanhoitopalvelujen käyttö lisääntyä, kun valittavana on muitakin kuin vain Suomessa olevat resursseiltaan kuitenkin rajatut yksityisen sairaanhoidon palvelut. Tämä puolestaan siirtää kustannuksia julkiselta terveydenhoitojärjestelmältä sairausvakuutusjärjestelmään ja saattaa vaikuttaa järjestelmien rahoitukseen. Toisaalta esimerkiksi riittävän lääketieteellisen osaamisen ja laite- ym. investointien turvaamiseksi saattaa olla tarkoituksenmukaista organisoida Suomessa olevien sairaanhoitoresurssien käyttö tehokkaasti valtakunnallisesti. Toiseen jäsenvaltioon hoitoon hakeutuminen saattaa jo tällä hetkellä olla potilaan kannalta helpompaa ja nopeampaa kuin hoidon saaminen toisella paikkakunnalla, toiseen sairaanhoitopiiriin kuuluvassa sairaalassa Suomessa.

Päätös jättää avoimeksi uusia tulkintaongelmia muun muassa sairaanhoitopalvelujen korvattavuudesta. EY-tuomioistuin on Irlannin perustuslain raskauden keskeyttämistä koskevaan kieltoon liittyvässä asiassa todennut, että perustamissopimuksen turvaama palvelujen vapaa liikkuvuus ulottuu myös toisessa jäsenvaltiossa kiellettyihin palveluihin, jos ne ovat lain mukaisia siinä jäsenvaltiossa, jossa niitä tarjotaan.<sup>30</sup> Asioissa Kroll ja Decker tuomioistuin vahvisti periaatteen, jonka mukaan ei ole perustamissopimuksen kanssa sopusoinnussa asettaa sairausvakuutuskorvauksille ehtoja, jotka ovat omiaan rajoittamaan palvelujen vastaanottamista tai tuotteiden hankkimista toisista jäsenvaltioista. Miten on sairausvakuutusjärjestelmässä suhtauduttava esimerkiksi sellaiselle potilaalle tehtävään leikkaukseen liittyvien toimenpiteiden korvaamiseen, jos leikkausta ei julkiseen terveydenhoitojärjestelmään kuuluvassa sairaalassa tehdä tietyn iän ylittäneelle henkilölle, mutta potilas kuitenkin pääsee leikkaukseen toisessa jäsenvaltiossa ilman ikään perustuvaa priorisointia?

## **5. Pääomien vapaa liikkuvuus ja sosiaaliturva**

EY-tuomioistuin ei ole vielä yksiselitteisesti ottanut kantaa sosiaaliturvajärjestelmän ja pääomien vapaan liikkuvuuden väliseen suhteeseen. Eräässä ennakkoratkaisussaan EY-tuomioistuin on kuitenkin kytkenyt palvelujen tarjoamisen vapauden pääomien vapaaseen liikkuvuuteen ja ulottanut päätöksen koskemaan myös sairaanhoitopalvelujen vastaanottajaa. Tuomioistuin totesi, että palvelujen tarjoamisen vapaus sisältää vapauden mennä toiseen jäsenvaltioon vastaanottamaan palveluja. Myös henkilöt, jotka menevät toiseen jäsenvaltioon vastaanottaakseen siellä sairaanhoitopalveluita, kuuluvat tämän vapauden piiriin. Sen vuoksi palvelujen maksamiseksi tehtävä rahavarojen siirtäminen toiseen jäsenvaltioon, ei ole perustamissopimuksen tarkoittama pääomien siirto, vaan maksu. Tällaisia maksuja ei tuomioistuinten mukaan saa rajoittaa välittömästi eikä välillisesti. Jäsenvaltioilla on kuitenkin oikeus valvoa, ettei maksuilla tosiasiallisesti kierretä pääomien siirtämistä koskevia määräyksiä.<sup>31</sup> Päätös on turvannut yksityishenkilöille mahdollisuuden siirtää varoja toiseen jäsenvaltioon maksaakseen siellä vastaanottamiaan sairaanhoitopalveluita. Erityisesti pitkälle erikoistunut sairaanhoito tai kirurgiset toimenpiteet saattavat olla hyvin kalliita ja edellyttää suurien summien siirtämistä.

---

<sup>30</sup> Ks. viitteessä 23 mainittu asia C-159/90.

<sup>31</sup> Yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83 Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro Kok. [1984] 377.

---

Muilta osin pääomien vapaan liikkuvuuden merkitys sosiaaliturvajärjestelmien kannalta on tähän saakka arvioitu vähäiseksi ja perustamissopimuksen tulkinnat ovat vasta muotoutumassa. Tilanne saattaa kuitenkin muuttua hyvinkin pian erityisesti sosiaaliturvarahastojen kannalta. Euroopan komissio on esimerkiksi ilmoittanut, että se tekee esityksen lisä-eläkerahastojen sijoituksiin liittyvien rajoitusten poistamista koskevaksi direktiiviksi vuoden 1999 aikana. Useissa jäsenvaltioissa on rajoitettu sosiaaliturvarahastojen oikeutta sijoittaa varoja toisiin valtioihin. Jäsenvaltiot ovat halunneet turvata rajoituksilla muun muassa mahdollisuuden lainata sosiaaliturvarahastoja julkisen talouden rahoittamiseen. Euroopan komissio on pyrkinyt saamaan aikaan lainsäädäntöä, jolla myös näissä rahastoissa olevien pääomien vapaan liikkuvuuden esteitä purettaisiin. Komission ja jäsenvaltioiden käsitykset perustamissopimuksen tulkinnasta tältä osin ovat toistaiseksi olleet kaukana toisistaan. Kuitenkin mikäli jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämäisyys pienenee, saattaa suhtautuminen komission pyrkimykseen muuttua myönteisemmäksi. Alijäämäisyys saattaa pienentyä muun muassa yhteisen talous- ja rahapolitiikan mekanismien alkaessa vaikuttaa täysipainoisesti. Jäsenvaltioiden suhtautumiseen rajoitusten purkamiseen vaikuttaa myös se, miten houkuttelevana ja kilpailukykyisenä sijoituskohteena ne itseään pitävät. Mikäli sosiaaliturvarahastojen liikkuvuuden esteitä poistetaan, saattaa yhteisön oikeus ulottua myös sijoitusten tuottoa ja turvallisuutta sekä rahastojen hallintoa koskevaan sääntelyyn.

## **6. Kilpailuoikeus ja sosiaaliturva**

EY-tuomioistuimessa on parhaillaan käsiteltävänä kolme ennakkoratkaisupyyntöä, jotka koskevat Alankomaiden eläkejärjestelmän ja yhteisön kilpailuoikeuden välistä suhdetta. Kansalliset tuomioistuimet kysyvät EY-tuomioistuimelta, soveltuvatko perustamissopimuksen vapaata kilpailua koskevat määräykset kansalliseen eläkejärjestelmiä koskevaan lainsäädäntöön. Samalla on arvioitavana, onko työmarkkinajärjestöjen välinen eläkkeitä ja eläkemaksujen suuruutta koskeva sopimus kilpailua rajoittava ja siten yhteisön oikeuden vastainen, kun se määrittelee yhden tuotannontekijän eli työvoiman hinnan sääntelemällä alalla.<sup>32</sup>

Alankomaiden lainsäädäntö, joka perustuu työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välisiin työehtosopimuksiin, velvoittaa tietyn alan työnantajia liittymään määrättyyn eläkerahastoon työntekijöiden eläkkeen järjestämiseksi. Rahaston hallitus, johon kuuluu työmarkkinaosapuolten edustajat, määrää eläkemaksujen ja eläke-etuuksien suuruuden. Alalla toimivat työnantajat eivät voi valita eläkevakuutusyhtiötä tai -rahastoa. Ainoastaan rahaston hallituksen luvalla on mahdollista vaihtaa toiseen rahastoon.

---

<sup>32</sup> Asiassa C-67/96 Albany International kysytään soveltuvatko perustamissopimuksen kilpailua koskevat artikkelit 85, 86 ja 90 pakollista eläkevakuutusta toimeenpanemaan eläkerahastoon. Asiassa yhdistetyt tapaukset C-115/97, C-116/97, C-117/97 Brentjens' Handelsonderneming kysytään perustamissopimuksen artiklojen 3g, 5 ja 85-94 soveltuvuutta kansalliseen lainsäädäntöön, joka velvoittaa tietyn alan yrityksiä liittymään määrättyyn vanhuuseläkejärjestelmään ja sulkee ulkopuolelle henkivakuutusyhtiöt ja muut organisaatiot. Asiassa C-219/97 Maatschappij Drivende Bokken kysytään artiklojen 85, 86 ja 90 tulkintaa sellaisen kansallisen lainsäädännön yhteydessä, joka velvoittaa tietyn alan yrityksiä liittymään määrättyyn vanhuuseläkejärjestelmään ja sulkee ulkopuolelle henkivakuutusyhtiöt ja muut organisaatiot.

---



---

Jäsenvaltioiden sosiaaliturvaa koskevan toimivallan kannalta tuomioistuimen ratkaisulla saattaa olla kauaskantoisia vaikutuksia. Mikäli tuomioistuin katsoo, että kilpailusäännökset soveltuvat Alankomaiden eläkerahastojen toimintaan, saattaa tällä tulkinnalla olla merkittäviä vaikutuksia muunkin tyyppisten sosiaaliturvajärjestelmien hallintoon, myös julkishallinnollisiin sosiaaliturvalaitoksiin. Aikaisemmin EY-tuomioistuin on katsonut, että sosiaaliturvajärjestelmiä hoitavat organisaatiot eivät ole perustamissopimuksen kilpailusäännösten tarkoittamia yrityksiä. Asiassa oli kysymys pakollisesti vakuutetun henkilön oikeudesta valita vakuutuslaitos. Ratkaisunsa tuomioistuin perusteli muun muassa sillä, että järjestelmällä oli sosiaalinen tavoite ja se noudatti solidaarisuuden periaatetta.<sup>33</sup>

On todennäköistä, että tulevaisuudessa sosiaaliturvaa toimeenpanevia organisaatioita ja niiden asemaan liittyviä järjestelyjä arvioidaan entistä tarkemmin myös perustamissopimuksen kilpailun rajoituksia ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien säännösten valossa. Kroll ja Decker asioissa tuomioistuin totesi, että vaikka sosiaaliturvajärjestelmän sisältö ja organisointi kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen päätösvaltaan, tulee niiden tätä valtaa käyttäessään noudattaa yhteisön perustamissopimusta. Tuomioistuin on myös toistuvasti korostanut, että järjestelyt, jotka tosiasiallisesti estävät yksilöä käyttämästä perustamissopimuksen hänelle turvaamia oikeuksia, ovat perustamissopimuksen vastaisia. On kuitenkin vaikea ennakoida, miten EY-tuomioistuin yhdistää perustamissopimuksen merkitystä korostavat tulkintansa, sosiaaliturvaa koskevan toimivallan jaon yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, yksilön oikeuksien turvaamisen ja kilpailuoikeuden vaatimukset. Nyt vireillä olevat eläkerahastoja koskevat asiat ovat siten hyvin kiinnostavia myös Suomen kannalta.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Yhdistetyt asiat C-159/91 Christian Poucet v Assurances Generales de France (AGF) and Caisse Mutuelle Reigonale du Languedoc-Roussillon (Camulrac) ja C-160/91 Daniel Pistre v Caisse Autonome Nationale de Compensation de l'Assurance Vieillesse des Artisans (Cancava) Kok. [1993] I-637.

<sup>34</sup> Julkisasiamies antaa lausuntonsa tammikuussa 1999.

---

---

## Kirjallisuus

Kari, Matti: Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Juva 1997.

Kesteloot *et al.*: The Reimbursement of the Expences for Medical Treatment Received by 'Transnational' Patients in EU-countries. Health Policy 1995 s. 43-47.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 26. Helsinki 1996.

Nieminen, Liisa: Eurooppalainen sosiaalioikeus. Helsinki 1998.

Sakslin, Maija: Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa. Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 22. Helsinki 1995. (Sakslin 1995)

Sakslin, Maija - Rentola, Essi - Kelmola, Antti: EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 33. Helsinki 1998. (Sakslin-Rentola-Klemola 1998a)

Sakslin, Maija - Rentola, Essi - Kelmola, Antti: Asetuksen 1408/71 soveltaminen ja merkitys Suomessa. KATTI, Helsinki 1998. Julkaisematon muistio. (Sakslin-Rentola-Klemola 1998b)

Samuel, Lenia: Fundamental Social Rights. Case law of the European Social Charter. Council of Europe 1997.

Tuori, Kaarlo: Wilhelmsson, Thomas: Sosiaalioikeus. Juva 1995: Vieteriukko-teoria EY-oikeudesta. Juhlajulkaisu Aulis-Aarnio 1937 14/5 1997 s. 357-374. Jyväskylä 1997.

## **SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMINEN EU:SSA JA NAISTEN SOSIAALITURVA**

### **1. Johdanto**

Sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset kuuluvat suurimmaksi osaksi jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan ja EY:llä on ainoastaan rajoittunut toimivalta alalla. EY:n sosiaaliturvaa koskeva ja jäsenvaltioita sitova sääntely muodostuu pääasiassa kolmesta sääntelykokonaisuudesta: EU:ssa liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan sääntelystä, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa koskevasta sääntelystä ja lainsäädännön yhtenäistämiseen tähtäävästä sääntelystä, joka muodostuu pääasiassa työterveys- ja työsuojelukysymyksistä.<sup>1</sup> Tarkastelen seuraavassa lähinnä naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun valossa EY:n siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä sosiaaliturvaa sääntelevää EY:n asetusta 1408/71. Analysoin tuoretta EY-tuomioistuimen ratkaisua asiassa *C-275/96 Kuusijärvi v Riksförsäkringsverket*, jossa on kyse äitiyslomalla olevan naisen vanhempainrahakauden keskeyttämisestä Ruotsista Suomeen muuton yhteydessä. Tämä EY-tuomioistuimen ratkaisun merkitys on suuri Suomen ja Ruotsin välillä liikkuvien työntekijöiden - erityisesti naisten - kannalta.

Asetus 1408/71 sääntelee jäsenvaltiosta toiseen liikkuvan työntekijän ja hänen perheenjäsentensä sosiaaliturvan yhteensovittamista. Tarkoituksena ei ole jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhtenäistäminen. Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät ovat kehittyneet erilaisista kulttuurisista ja historiallisista lähtökohdista ja näin yhteensovitettavaksi tulee hyvin moninainen joukko sosiaaliturvaa säänteleviä kansallisia lainsäädäntöjärjestelmiä.

Asetuksen 1408/71 mukaisen sosiaaliturvan yhteensovittamisen tarkoituksena on turvata yksi yhteisön perusvapauksista - työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Maastrichtin sopimuksen 8 a artiklalla on turvattu periaatteessa kaikkien unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus, mutta käytännössä eri ryhmiin kuuluviksi luokiteltavien henkilöiden oikeudet poikkeavat toisistaan huomattavastikin. Työntekijöiden, perheenjäsenten, työnhakijoiden ja opiskelijoiden oikeudet esimerkiksi sosiaaliturvaan heidän liikkeessa jäsenvaltiosta toiseen ovat erilaiset. Laajimmat oikeudet on työntekijöillä.<sup>2</sup>

Perustamissopimuksen 51 artiklan mukaan tulee eri jäsenvaltiossa ansaitut etuudet ja täytetyt vakuutuskaudet turvata jäsenvaltion alueella asuvalle siirtotyöläiselle ja hänen

---

<sup>1</sup> Sakslin 1996 s. 32.

<sup>2</sup> Ks. eri henkilöryhmien vapaasta liikkuvuudesta unionissa esimerkiksi John Handoll: Free movement of persons in the EU, 1995.

---

huollettavilleen. Jäsenvaltiot eivät voi perustamissopimuksen 51 artiklan mukaan soveltaa esimerkiksi sellaista kansallisen lainsäädäntönsä sosiaaliturvan saamisen edellytystä, jonka mukaan etuuden saajan on asuttava etuutta myöntävässä maassa. Perustamissopimuksen 51 artiklan mukaan jäsenvaltiossa ansaitut sosiaaliturvaetuudet on siis pääsääntöisesti voitava viedä maasta.

Se, että sosiaaliturvaoikeudet turvataan laajimpina työntekijöille, on ainakin osittain seurausta unionin ja yhteisön rajoittuneesta toimivallasta sosiaalisen ulottuvuuden alueella. Yhteisön välitön toimivalta on ulottunut ainoastaan työntekijöiden oikeuksien turvaamiseen.<sup>3</sup> Esimerkiksi perheen ja työn yhteensovittamiseen liittyvät kysymykset eli lähinnä perhepolitiikan alaan kuuluvat asiat eivät ole yhteisön toimivallassa. Yhteisö toimii perheen ja työn yhteensovittamiseen liittyvissä asioissa lähinnä ns. pehmeiden keinojen avulla eli antamalla suosituksia ja tekemällä erilaisia epävirallisia keskustelunaloitteita. Useat pehmeät keinot ovat johtaneet lopulta sitovaan lainsäädäntöön, esimerkkinä direktiivi vanhempainlomasta.<sup>4</sup>

## **2. EY:n sosiaaliturvan yhteensovittamissääntelyn sukupuolisidonnaisuudesta**

Asetus 1408/71 ja sen täytäntöönpanosta säädetty asetus 574/72 perustuvat 1950-luvulla säädettyihin niitä edeltäviin asetuksiin N:o 3 ja N:o 4. EY:n perustaneiden jäsenvaltioiden (Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa) sosiaaliturvajärjestelmät olivat melko samankaltaisia. Kaikissa muissa paitsi Alankomaissa oli yksinomaan työskentelyyn pohjautuvaan vakuutukseen perustuva järjestelmä. Alankomaissa oli jo tuolloin, joitain ns. kansavakuutusetuksia, jotka perustuvat maassa asumiseen.<sup>5</sup> Koska perustajajäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät nojautuivat perheenelättäjämalliin ja perheenjäsenen johdettuihin oikeuksiin, oli luonnollista, että säädettäessä näiden järjestelmien yhteensovittamismekanismeista nojauduttiin samaan ajatteluun.<sup>6</sup>

Asetus 1408/71 perustuu periaatteelle, jonka mukaan työntekijää ei pidetä ainoastaan yksilönä vaan myös perheenpäänä, pääasiallisena elättäjänä, pääasiallisena veronmaksajana ja henkilönä, jolla on velvollisuuksia huollettavia perheenjäseniään kohtaan. Työntekijöiden liikkuvuuden osalta perhettä käsitellään yhteyksissä, joissa halutaan ehkäistä perheen työntekijän liikkuvuutta rajoittavia vaikutuksia. Yhtenä asetuksen 1408/71 tarkoituksista on

---

<sup>3</sup> Ackers s. 224 ja Mc Glynn s. 243.

<sup>4</sup> Neuvoston direktiivi 96/34/EY vanhempainlomasta annettu 3.6.1996, EYVL L 145, 19/6/1996 s. 4 ja neuvoston direktiivi 97/75/EY Yhdistyneen kuningaskunnan ja Pohjois-Irlannin liittymisestä siihen, joka on annettu 15.12.1997, EYVL L 010, 16/1/1998 s. 24. Esimerkkinä perheen ja työn yhteensovittamiseen liittyvistä pehmeistä keinoista neuvoston suositus lasten hoidosta 92/241/ETY annettu 31.3.1992, EYVL L 128, 8/5/1992 s. 16.

<sup>5</sup> Ks. esim. Hantrais s. 79, Hantrais & Letablier s. 139, Sakslin 1998 s.44.

<sup>6</sup> Ks. erilaisista eurooppalaisten sosiaaliturvajärjestelmien perhepoliittisista sukupuolijärjestelmien ryhmittelyistä esimerkiksi Lewis, Jane: Gender and development of Welfare Regimes, Journal of European Social Policy, Vol. 2, no. 3, 159-173. Schunter-Kleemanin, Susanne: Welfare states and family policies in the EU countries, Nora no. 2. 1995, 75-86. Duncan, Simon: Theorising European Gender systems, Journal of European Social Policy 1995 5(4) 263-284.

---

turvata perheelliselle siirtotyöläiselle enemmän etuuksia kuin perheettömälle.<sup>7</sup> Asetuksen lähtökohtaisena oletuksena on, että 'työntekijä' on useammin mies ja 'perheenjäsen' useammin nainen. Kirsten Scheiwen mukaan miesten liikkuvuuden turvaaminen nähdään vanhastaan tärkeänä yhteisön oikeudessa. Voidaan väittää, että naiset on ehkä perinteisesti nähty tässä suhteessa miesten liikkuvuutta turvaavana infrastruktuurina, eikä naisten liikkuvuuden turvaamista sinänsä ole nähty tärkeänä.<sup>8</sup> Vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi annetut sosiaaliturvamääräykset eivät myöskään ota huomioon perheen ja työn yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten lasten hoitopalvelujen järjestämistä. Nämä asiat liitetään useimmiten nimenomaan naispuolisten työntekijöiden vastuulle.<sup>9</sup>

Perheenjäsenet kuuluvat asetuksen 1408/71 2 artiklan nojalla asetuksen soveltamisalaan ja perheenjäsenet voivat vedota itsenäisesti asetuksen 1408/71 3 artiklan mukaiseen syrjinnän kieltoon.<sup>10</sup> Perheenjäsenten oikeudet rajoittuvat kuitenkin vain osaan asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvista etuuksista.<sup>11</sup> Perheenjäsenyys tulee asetuksen 1 artiklan mukaan määritellä kansallisessa lainsäädännössä.<sup>12</sup> Eli kansallisen lainsäädännön määritelmistä riippuu, pidetäänkö esimerkiksi samaa tai eri sukupuolta olevaa avopuolisoa perheenjäsenenä ja minkä ikäistä lasta pidetään perheenjäsenenä.

Asetuksen 1408/71 mukaan perheenjäsenten oikeus etuuksiin perustuu työntekijästä johdettuihin oikeuksiin<sup>13</sup>. Nämä johdetut oikeudet antavat henkilölle paljon vähemmän valinnan mahdollisuuksia kuin yksilölliset sosiaaliset oikeudet. Käytännössä naiset ovat miehiä useammin perheenjäsenen asemassa. Naiset ovat useissa Euroopan maissa miehiä useammin täysin työelämän ulkopuolella tai esimerkiksi osa-aikatyössä, mikä aiheuttaa naisten riippuvuutta toisten ihmisten elatuksesta.

Vaikka työntekijän perheenjäsenet kuuluvat asetuksen 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan on huomattava, etteivät asetuksen lainvalintaa koskevat määräykset sovellu perheenjäseniin. Asetus 1408/71 määrittää sen, minkä jäsenvaltion lainsäädäntöä kulloinkin on sovellettava työntekijään. Pääsääntöisesti sovellettava lainsäädäntö on työskentelyvaltion

---

<sup>7</sup>Ks. esimerkiksi Langer s. 26-28.

<sup>8</sup> Scheiwe s. 251.

<sup>9</sup> Ks. Neuvoston suositus lasten hoidosta annettu 31.3.1992, EYVL L 123, 8/5/1992 s. 16.

<sup>10</sup> C-308/93 Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank v J.M. Cabanis-Issarte [1996] I-2097

<sup>11</sup> Näitä ovat työkyvyttömyysetuudet, äitiys- ja sairausetuudet sekä jälkeenjääneen (lesken ja orvon) etuudet.

<sup>12</sup> Asetuksen 1408/71 1 artiklan f kohdan i alakohdan mukaan: 'perheenjäsenellä' tarkoitetaan henkilöä, joka määritellään tai tunnustetaan perheenjäseneksi tai osoitetaan talouteen kuuluvaksi jäseneksi lainsäädännössä, jonka perusteella etuudet annetaan, tai tapauksissa, joita tarkoitetaan 22 artiklan 1 kohdan a)-alakohdassa ja 31 artiklassa, sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka alueella tällainen henkilö asuu; kuitenkin jos sanotussa lainsäädännössä perheenjäseneksi tai talouteen kuuluvaksi henkilöksi katsotaan vain henkilö, joka asuu samassa taloudessa kuin palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, tämä edellytys katsotaan täytetyksi, jos se, jonka etua asia koskee, on pääasiallisesti riippuvainen tästä henkilöstä. Jos jäsenvaltion lainsäädännön perusteella ei perheenjäseniä voida erottaa muista sellaisista henkilöistä, joihin lainsäädäntöä sovelletaan, käsite 'perheenjäsen' ymmärretään liitteen I merkityksessä;

<sup>13</sup> Samoin kuin asetus 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, jolla turvataan muun muassa jäsenvaltion kansalaisten yhdenvertainen kohtelu jäsenvaltion kansalaisiin nähden sosiaalisten ja verotuksellisten etujen osalta.

---

lainsäädäntö. Nämä lainvaltamääräykset eivät koske työntekijän mukana olevaa perheenjäsentä, joka ei itse ole asetuksen tarkoittama työntekijä.<sup>14</sup> Se, pääseekö ei-aktiivinen perheenjäsen asuinvaltionsa sosiaaliturvalainsäädännön piiriin riippuu aina kyseisen valtion kansallisesta lainsäädännöstä.

EY:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään muodostanut periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltiosta toiseen liikkuva työntekijä, joka on jäsenvaltion kansalainen tai valtioton henkilö tai pakolainen, ei saa joutua epäedulliseen asemaan sellaiseen työntekijään nähden, joka ovat työskennellyt koko uransa vain yhden jäsenvaltion alueella.<sup>15</sup> Periaatetta ei ole kuitenkaan sovellettu sellaisenaan esimerkiksi naispuolisten työntekijöiden ansioon suhteutetun äitiyspäivärahan kohdalla. Asiaa selvitetään lähemmin Kuusijärvi-tapauksen yhteydessä.

Yhteisön oikeudessa on henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevista määräyksissä havaittavissa naisten ja miesten erilaisuuden huomiottajättämistä ja pitäytymistä ”normaalin työntekijän malliin”, jonka voidaan katsoa olevan ensisijaisesti miehin. Eva-Maria Svenssonin mukaan muodollisesti sukupuolineutraali lainsäädäntö ei voi johtaa tasa-arvoiseen lopputulokseen niin kauan kuin lainsäädännön ”lähtökohtana on yksi kokemus, yksi näkemys olemassa olostä ja ihmisestä, joka perustuu uskoon vapaasta, tasa-arvoisesta yksilöstä, joka liikkuu pääasiassa julkisella alueella”. Naisoikeudellisen tutkimuksen lähtökohtaoletama on usein, että oikeusnormit perustuvat lähtökohtaisesti miehisiin normeihin ja miehiin kokemuksiin.<sup>16</sup> Aikaisemmin lainsäädännön sukupuolisidonnaisuus ilmeni lain sanamuodosta suoraan, mutta muutaman viime vuosikymmenen aikana ainakin eurooppalaisessa lainsäädännössä lähes kaikki lainsäädäntö on muutettu sanamuodoltaan sukupuolineutraaliksi, mikä ei kuitenkaan ole poistanut lainsäädännön rakenteellista sukupuolisidonnaisuutta.<sup>17</sup> Tämä voidaan todeta myös asetuksen 1408/71 osalta. Asetus on sanamuodoltaan sukupuolineutraali, mutta siitä voidaan löytää rakenteellisesti sukupuolisidonnaisuutta.

### 3. Äitiysetuus - erityisesti naisille tarkoitettu etuus

Ainut asetuksen 1408/71 etuusryhmä, jossa nimenomaisesti mainitaan, että se on tarkoitettu naisille on äitiysetuus.<sup>18</sup> Vaikka EY-tuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan useammassa jäsenvaltiossa työskennellelle henkilölle tulee turvata samat sosiaaliturvaetuudet kuin henkilölle, joka on työskennellyt koko uransa vain yhdessä jäsenvaltiossa, ei tätä periaatetta suoraan sovelleta äitiysetuuksiin. Asetuksella 1408/71 ei ole erityisesti pyritty turvamaan työtätekevien naisten ansioon suhteutettujen äitiysetuuksien saamista. Suuri osa unionin alueella liikkuvista naisista on työntekijöitä ja he ovat usein myös äitejä. Asetuksen 1408/71 määräykset merkitsevät, että oikea muuton ajoitus lapsen syntymään nähden saattaa osoittautua taloudellisesti

---

<sup>14</sup> Asetuksen 1408/71 tarkoittama työntekijä määritellään asetuksen 1 artiklan a kohdassa.

<sup>15</sup> Sosiaaliturvan yhteensovittamisen päämääristä ja tavoitteista ks. esimerkiksi Cornelissen s. 30-31, Pennings s. 45-47. ja Sakslin 1995 s. 101-108.

<sup>16</sup> Ks. Svensson s. 16-17. Ks. puolison käsitteen sukupuolisidonnaisuudesta Manner ja Rehinder s. 27.

<sup>17</sup> Scheiwe 1994 s. 194 ja 248. Ks. myös Svensson s. 21-23, Nieminen 1996 s. 32.

<sup>18</sup> Ks. julkisasiamiehen lausunto asiassa C-111/91 komissio v Luxemburg, jossa julkisasiamies totesi, että äitiysetuus on etuus, joka myönnetään äidin itsenäisen oikeuden perusteella eikä hänen perheenjäsenen asemansa ja siihen perustuvien johdettujen oikeuksien perusteella.

---

---

erittäin tärkeäksi tekijäksi. Muutto ennen kuin oikeus etuuteen on syntynyt saattaa merkitä huomattaviakin taloudellisia menetyksiä.

Asetuksen 1408/71 mukaan viimeisen työskentelyvaltion ansioihin perustuvat sairaus- ja äitiysetuudet voi saada mukaansa toiseen valtioon ainoastaan, jos on jo alkanut saada niitä viimeisessä työskentelyvaltiossaan ja on pyytänyt asetuksen 22 artiklan mukaan työskentelyvaltionsa laitokselta luvan muuttaa toiseen valtioon<sup>19</sup>. Eli jos esimerkiksi nainen on synnyttänyt työskentelyvaltiossaan ja päättää palata Suomeen on hänellä työskentelyvaltionsa laitokselta luvan pyydettyään oikeus saada viimeisen työskentelyvaltion lainsäädännön mukainen äitiysetuus mukaansa Suomeen. Jos Suomen lainsäädännön mukainen äitiys- tai vanhempainrahaetuus on pidempi kuin viimeisen työskentelyvaltion, maksaa Suomi kansallisen lainsäädäntönsä perusteella oman lainsäädäntönsä mukaisen kauden loppuun, mutta kylläkin ainoastaan vähimmäispäivärahan suuruisena.

Yhteisön oikeus sallii kansallisen lainsäädännön, jonka mukaan ei oteta huomioon työntekijän aikaisemmassa työskentelyvaltiossaan ansaitsemia tuloja äitiysetuuden määrää laskettaessa. Näin voi käydä esimerkiksi tilanteessa, jossa nainen päättäisikin muuttaa Suomeen jo ennen kuin lapsi on syntynyt. Suomen lainsäädännön mukaan tällaisessa tilanteessa naisella on oikeus ainoastaan vähimmäispäivärahaan. Hänen toisessa jäsenvaltiossa täyttämänsä kaudet lasketaan kuitenkin asetuksen 1408/71 18 artiklan mukaan yhteen sairausvakuutuslain 21 §:n mukaisen 180 päivän täyttymiseksi. Toisessa jäsenvaltiossa ansaittuja tuloja ei otettaisi huomioon myöskään, jos nainen olisi työskennellyt Suomessa vain lyhyen aikaa ennen lapsen syntymää ja tätä ennen toisessa valtiossa pidempään tai hänen tulonsa toisessa jäsenvaltiossa olisivat olleet suuremmat kuin Suomessa ennen lapsen syntymää ansaitut tulot.

Kun muutto tapahtuu ennen riskin, tässä tapauksessa äitiyden, toteutumista riippuu oikeus etuuteen siis kansallisen lainsäädännön määräyksistä. Läheskään kaikissa jäsenvaltioissa ei ole Suomen lainsäädännön kaltaista vähimmäispäivärahaoikeutta, joka ei edellytä työskentelyä. Jos nainen muuttaa ennen kuin oikeus etuuteen on syntynyt viimeisessä työskentelyvaltiossa ja siinä valtiossa, johon hän muuttaa ei ole kansallisessa lainsäädännössä säädetty vähimmäisetuudesta, jää hän täysin ilman äitiysetuutta.

#### **4. EY-tuomioistuimen tulkinta ruotsalaisen vanhempainrahan maksamisesta Suomeen naisen Suomeen muuton jälkeen**

Suomen kannalta merkittävin EU:n jäsenvaltio siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskevissa tilanteissa on Ruotsi.<sup>20</sup> EY-tuomioistuin antoi 11. kesäkuuta 1998 ratkaisun asiassa C-277/96 Kuusijärvi<sup>21</sup>, joka ei anna paljon toivoa naispuolisten työntekijöiden erityistilanteiden huomioon ottamisesta. Tapauksen tosiseikkojen mukaan Anne Kuusijärvi oli työskennellyt Ruotsissa yksitoista kuukautta 10.2.1993 saakka, jonka jälkeen hän oli saanut työttömyyskorvausta

---

<sup>19</sup> Ks. asetuksen 1408/71 22 artiklan soveltamisesta tarkemmin Sakslin-Rentola-Klemola 1998 s. 141-151.

<sup>20</sup> Ks. esimerkiksi Laakkonen s. 10-12.

<sup>21</sup> C-275/96 Anne Kuusijärvi v Riksförsäkringsverket.

---

---

lapsen syntymään 1.2.1994 saakka. Lapsen syntymästä lähtien hänelle myönnettiin vanhempainraha *föräldrapenning*.

Ruotsin lain mukaan *föräldrapennigiä* voidaan myöntää lapsen syntymän perusteella enintään 450 päivän ajalta aina siihen saakka kunnes lapsi täyttää kahdeksan vuotta, tai tämän jälkeenkin lapsen ensimmäisen kouluvuoden päättymiseen saakka. *Föräldrapenningin* myöntämisen edellytyksenä on, että vanhempi on ollut vähintään 180 päivää yhtäjaksoisesti vakuutettuna yleisessä vakuutuskassassa välittömästi ennen lapsen syntymää.

Kuusijärvi ilmoitti 24.5.1994 omalle vakuutuskassalleen muuttavansa Suomeen ja pyysi, että *föräldrapenning* maksettaisiin hänelle (edellä selostetun 22 artiklan mukaan) edelleen. Kuusijärvi oli siis ajoittanut muuttonsa asetuksen 1408/71 kannalta oikein eli etuus-oikeuden syntymisen jälkeen. Kuusijärvi muutti 1.7.1994 Suomeen, muttei aloittanut Suomessa työntekoa. Ruotsin vakuutuskassa poisti hänet rekisteristään 2.7.1994 alkaen ja keskeytti *föräldrapenningin* maksamisen. Ruotsissa on samoin kuin Suomessa asumiseen perustuva sosiaaliturvalainsäädäntö ja Ruotsin lain mukaan Ruotsissa asuviksi katsotaan Ruotsin kansalaiset ja Ruotsissa asuvat ulkomaalaiset, jotka on rekisteröity kassassa.

Kuusijärvi valitti ratkaisusta ja vetosi muun muassa asetuksen 1408/71 22 artiklaan, jonka perusteella hän katsoi olevansa oikeutettu samaan *föräldrapenning* Ruotsista Suomeen Ruotsin lainsäädännön mukaisen maksukauden loppuun.

Yksi asetuksen 1408/71 yleisiä perustamissopimuksen 51 artiklaan nojautuvia periaatteita on, että jäsenvaltiot eivät voi soveltaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisia maassa asumista koskevia edellytyksiä. Jos näitä ns. aluerajoituksia voitaisiin vapaasti soveltaa, veisi se useissa tilanteissa pohjan pois siirtotyöläisten sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmältä. Kuusijärvi-tapaus oli kuitenkin ensimmäinen EY-tuomioistuimessa käsiteltävänä ollut pohjoismaista asumiseen perustuvaa vakuuttamista koskeva ratkaisu, jossa käsiteltävänä oli pohjoismaisen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön erityislaatu. EY-tuomioistuimen tuli ratkaista, voitiinko asumiseen perustuvaa sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa käyttää maassa asumista koskevaa edellytystä.

Asetuksen 1408/71 13 artiklan yleisten lainvalintasääntöjen mukaan työskentelyvaltion lainsäädäntö on pääsääntöisesti sovellettava lainsäädäntö. Työskentelyvaltio säilyy etuuksien maksamisesta vastuussa olevana valtiona vielä senkin jälkeen, kun työntekijä on lopettanut työskentelyn ja siirtynyt toiseen jäsenvaltioon asumaan aloittamatta siellä työskentelyä. EY:n tuomioistuimen ratkaisun 302/84 *Ten Holder*<sup>22</sup> jälkeen asetukseen lisättiin kuitenkin uusi 13 artiklan 2 kohdan f alakohta. Tämän määräyksen mukaan henkilöön tulee soveltaa hänen asuinvaltionsa lainsäädäntöä, kun hän on lopettanut työskentelyn yhdessä jäsenvaltiossa ilman että jonkin toisen jäsenvaltion lainsäädäntö tulee häneen sovellettavaksi työskentelyn perusteella. EY-tuomioistuimen myöhemmän tulkintakäytännön (140/88 *Noij*,<sup>23</sup> C-215/90 *Twomey*<sup>24</sup>) mukaan 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan soveltamisala on rajoittunut henkilöihin, jotka ovat *lopullisesti lopettaneet* työskentelyn. Kuusijärvessä tuomioistuin kuitenkin totesi, että 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan soveltamisala onkin yleinen eikä sen soveltamista voi rajoittaa vain henkilöihin, jotka ovat lopullisesti lopettaneet työnteon. Määräys soveltui myös

---

<sup>22</sup> 302/84 A.A. Ten Holder v Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging [1986] 1821

<sup>23</sup> C-140/88 G.C. Noij v Staatssecretaris van Financiën [1991] I-0387

<sup>24</sup> C-215/90 Chief Adjudication Officer v Anne Maria Twomey [1992] I-1823

---



---

henkilöihin, jotka olivat lopettaneet työskentelyn yhdessä jäsenvaltiossa aloittamatta työskentelyä toisessa. Eli tässä tapauksessa myös lapsen syntymän vuoksi vanhempainrahakaudella olevaan henkilöön.

EY-tuomioistuin päätyi ratkaisuun, jonka mukaan ruotsalainen laitos oli ollut oikeutettu katkaisemaan Kuusijärven vakuutuksen. Tuomioistuin katsoi, että Kuusijärvi oli lopettanut työnteon Ruotsissa, eikä hän sen vuoksi voinut saada enää etuuksia viimeisestä työskentelyvaltiostaan. Tuomioistuin katsoi myös, että hän oli siirtynyt asetuksen 1408/71 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan asuinvaltionsa eli Suomen vakuutukseen. Huolestuttavaa naisten ja miesten välisen tasa-arvoisen kohtelun periaatteen valossa on se, että vanhempainrahakaudella olevaa henkilöä voidaan näin pitää työnteon lopettaneena henkilönä.

#### ***4.1. EY-tuomioistuimen tulkinta föräldrapenningistä asetuksen 1408/71 tarkoittamana perhe-etuutena***

EY-tuomioistuin päätyi ratkaisussaan siihen, ettei Ruotsin vanhempainraha ole asetuksen 1408/71 tarkoittama äitiysetuus vaan se onkin perhe-etuus, jota ei tarvinnut tässä tapauksessa maksaa viimeisestä työskentelyvaltiosta, koska Kuusijärvi ei tuomioistuimen mukaan täyttänyt asetuksen 1408/71 perhe-etuuksia koskevien 73 ja 74 artiklan edellytyksiä. Perusteluna oli, että hän ja hänen perheenjäsenensä eivät olleet tuomioistuimen käytössä olleiden tietojen mukaan koskaan asuneet muussa kuin siinä valtiossa, jonka lainsäädäntöä häneen nyt sovellettiin 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan eli Suomen lainsäädäntöä.

Asetuksen 73 artiklan mukaan perhe-etuudet maksetaan ensisijaisesti työskentelyvaltiosta. Jos työntekijän perheenjäsenet asuvat toisessa jäsenvaltiossa, on työntekijällä oikeus saada toisessa jäsenvaltiossa asuvista perheenjäsenistään perhe-etuuksia työskentelyvaltionsa lainsäädännön mukaisina aivan kuin perheenjäsenet asuisivat työskentelyvaltissa.

Ruotsin vanhempainrahan katsominen asetuksen 1408/71 mukaiseksi perhe-etuudeksi vahvistaa tuomioistuimen perhekeskeistä linjaa<sup>25</sup>. EY-tuomioistuin ei päätenyt tulkintaan täysin yllättäen. Ruotsin hallitus toi väliintulossaan esiin mahdollisuuden *föräldrapenningin* pitämisestä asetuksen 1408/71 tarkoittamana perhe-etuutena. Mielenkiintoista on, että naisten ja miesten välisen tasa-arvon mallimaan Ruotsin hallitus väitti EY-tuomioistuimelle antamassaan lausunnossa, että Ruotsin vanhempainraha on tarkoitettu yhtäläisesti molemmille vanhemmille, vaikka ainoastaan äiti voi alkaa saada sitä ennen lapsen syntymää. Käytännössä kyse on ensisijaisesti naisten käyttämän etuuden rajoittamisesta. Ruotsissa edelleen suuri osa vanhempainrahan saajista on naisia.<sup>26</sup>

On totta, että Ruotsin vanhempainrahassa on samankaltaisia piirteitä kuin esimerkiksi saksalaisessa kasvatusavustuksessa *Erziehungsgeld*, joka katsottiin asetuksen 1408/71 tarkoittamaksi perhe-etuudeksi EY-tuomioistuimen ratkaisussa *C-245/94 ja C-312/94 Hoever ja Zachow*. Oikeus kyseiseen saksalaiseen kasvatusavustukseen syntyy, kun perheessä

---

<sup>25</sup> Ks. myös ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-245/94 ja C-312/94 Ingrid Hoever ja Iris Zachow v Land Nordrhein-Westfalen [1996] I-0511

<sup>26</sup> Ks. Nyberg s. 31.

---

on yksi tai useampi lapsi ja se on tarkoitettu korvaukseksi lasten kotona tapahtuvasta hoidosta. Saksalainen etuus myönnetään ilman tarveharkintaa tietyt objektiiviset kriteerit täyttävälle henkilölle. Erziehungsgeldiä saava henkilö ei voi olla kokopäivätyössä. Ruotsin vanhempainrahaa voidaan myöntää lapsen kahdeksanteen ikävuoteen saakka, mikä puoltaa etuuden luonnetta lapsen hoitoetuutena.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi ainoa Suomen lainsäädännön mukainen etuus, jota pidetään asetuksen 1408/71 tarkoittamana perhe-etuutena, on lapsilisälain mukainen lapsilisä, eikä esimerkiksi äitiyspäiväraha tai vanhempainpäiväraha, joita pidetään asetuksen mukaisina äitiysetuuksina. On mielenkiintoista, että Ruotsissa ei ole Kuusijärvi-ratkaisun tulkinnan mukaan lainkaan asetuksen mukaista äitiysetuutta.

#### ***4.2 EY-tuomioistuimen Kuusijärvi-ratkaisu ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutuminen sosiaaliturvassa***

Kuusijärvi-tapaus osoitti, ettei työtätekevän naisen, joka saa lapsen, tilannetta nähdä nimenomaan naisten liikkuvuuden esteenä. Usein tilanteet myös, joissa on epäselvää, voidaanko henkilöä pitää yhteisön oikeuden tarkoittama työntekijänä aktualisoituvat naisten lasten hoidosta johtuvien pitkien työkatkosten vuoksi.

Sen jälkeen kun EY-tuomioistuin on antanut ennakkoratkaisunsa asiassa Kuusijärvi ilmeni, ettei EY-tuomioistuimella ollut käytettävissään kaikkia asian ratkaisun kannalta relevantteja tosiseikkoja. Kuusijärvi olikin naimisissa ja hänen miehensä työskenteli Ruotsissa! Yksilöllistä pohjoismaista sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa äidin parisuhde ja hänen puolisonsa työskentely ei ole useimmiten etuuden myöntämisen kannalta olennainen tosiseikka. Mutta koska EY-tuomioistuin tulkitsi ruotsalaisen vanhempainrahan, joka muodostuu tasasuuruudesta vähimmäismäärästä ja ansioihin sidotusta osasta, asetuksen 1408/71 tarkoittamaksi perhe-etuudeksi, olikin äidin parisuhteella ja hänen miehensä työskentelyllä yllättäen merkitystä. Tämä asettaa pohjoismaiset sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanijat uuden tilanteen eteen.

Loppuyhteenvetona EY-tuomioistuimen Kuusijärvi-ratkaisusta voidaan löytää kolme seikkaa, jotka ovat naisten sosiaaliturvaoikeuksien toteutumisen kannalta kielteisiä. Ensinnäkin se, että työntekijä menetti jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ansaitun ansioihin perustuvan oikeuden. Tämä on ollut EY-tuomioistuimen ehkä useimmiten tulkintakäytännössään puolustamia periaatteita. Siirtotyöläinen ei ole saanut menettää jäsenvaltiossa ansaitsemaansa oikeuksia sen vuoksi, että hän on liikkunut yhteisön alueella. Kyse on perustamissopimuksen 51 artiklasta johdetusta periaatteesta, johon EY-tuomioistuin ei vedonnut Kuusijärvi-tapauksessa lainkaan. Toisena naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumisen kannalta kielteisenä seikkana voidaan nähdä se, että vanhempainlomalla olevaa henkilöä pidettiin työntöön lopettaneena henkilönä. EY-tuomioistuin totesi kyllä, että Kuusijärvi oli asetuksen 1408/71 tarkoittama työntekijä, mutta hän oli tuomioistuimen mukaan lopettanut työskentelyn Ruotsissa, eikä Ruotsin lainsäädäntöä voitu siksi soveltaa viimeisen työskentelyvaltion lainsäädäntönä. Vaikka tarkoituksena oli asumiseen perustuvan sosiaaliturvavakuuttamisen eri-

---

tyislaadun huomioon ottaminen, johtaa tulkinta todennäköisesti erityisesti naisten kannalta oikeuksien menetyksiin. Naisten työelämässä katkokset vanhemmuudesta johtuvien velvoitteiden vuoksi ovat huomattavasti yleisempiä kuin miehillä. Erityisesti nuorten naisten kohdalla myös määräaikaisten työsuhteet ovat yleisiä, mikä tuo oman epävarmuustekijän esimerkiksi lapsen syntymän yhteydessä, koska työsuhde ei välttämättä ole työoikeudellisestikaan enää voimassa. Kolmas sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta kielteinen lopputulos tuomioistuimen ratkaisussa oli se, että yksilöllinen vanhempainetuus tulkittiin perhekeskeiseksi perheetuudeksi. Tämä asettaa erityisesti yksinhuoltajaäidit heikompaan asemaan sillä heillä ei voi olla puolisoa, jonka mahdollisesta työskentelystä etuus voitaisiin johtaa. Tulkinta tuo myös vieraita elementtejä pohjoismaiseen yksilölliseen sosiaaliturvajärjestelmään.

## 5. Kehitysnäkymiä

EU:n pehmeiden keinojen eli epävirallisten toimien alueella on nähtävissä pyrkimys kohti sosiaaliturvan yksilöllistämistä ja tätä kautta naisten aseman parantaminen. Usein ilmenee, että ns. pohjoismaiseen sosiaaliturvan malliin liittyvät tekijät nähdään tavoiteltavina myös laajemmin EU:n kehityksessä. Pohjoismaiselle mallille ja sen ”naisystävällisyydelle” on ominaista universaalit asumiseen perustuvat sosiaaliturvaoikeudet, jotka kattavat myös työtätekemättömät henkilöt eli muun muassa kotiäidit, laaja julkinen palveluverkko ja sosiaaliturvaoikeuksien yksilökohtaisuus.<sup>27</sup> Pohjoismainen malli nähdään usein virallisissa ja epävirallisissa EU yhteyksissä tulevaisuuden eurooppalaisena perhepoliittisena mallina.<sup>28</sup>

Johdettuihin oikeuksiin liittyvät ongelmat naisten ja miesten välisen tasa-arvon kannalta ovat olleet EU:n piirissä lisääntyvän keskustelun alla.<sup>29</sup> EY:n komission tavoitteena on sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien mahdollisimman laaja yksilöllistäminen. Yksilöllistämistä ei nähdä tärkeänä ainoastaan naisten ja miesten välisen tasa-arvon turvaamiseksi vaan myös liikkuvuuden ja sosiaaliturvan kannalta.<sup>30</sup>

Neuvoston suosituksessa sosiaaliturvan päämäärien ja politiikan lähentämisestä mainitaan nimenomaisesti<sup>31</sup> esteiden poistaminen sellaisten henkilöiden, jotka ovat kasvattaneet lapset, työhön osallistumiselta perheen ja työn yhdistämistä helpottavien toimien avulla. Suosituksen mukaan oikeus toimeentuloon on jokaisen yksilön perusoikeus. Suosituksen mu-

---

<sup>27</sup> Anttonen s. 200-201

<sup>28</sup> Ks. esim. Raportti seminaarista Individualisation of Social Security rights Pariisi 9-10 lokakuuta 1997. Jepsen et al.: Individualisation of Social and Fiscal Rights and the Equal opportunities between women and men. Brussels 1997 ja Julkaisu Sex Equality Law in the European Union (toim.) Hervey, O Keefe, jossa uudistusehdotuksissa mainitaan nimenomaan pohjoismainen malli sosiaaliturvan muutoksen suuntana. Ks. myös Nieminen 1998 s. 61-63.

<sup>29</sup> Komission tiedonannot Naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien sisällyttäminen yhteisön politiikkaan ja toimintaan kaikilla aloilla, 21.2.1996 KOM(96) 67 lopull. ja Sosiaaliturvan ja ajantasaistamisesta ja parantamisesta Euroopan unionissa 12.3.1997 KOM(97) 102 lopull. sekä Fourth Medium-Term Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men (1996-2000).

<sup>30</sup> Komission tiedonanto: Sosiaaliturvan tulevaisuus. Kom(95)466 lopull., 31.10.1995.

<sup>31</sup> Neuvoston suositus 92/442/ETY annettu 27.7.1992, EYVL L 245, 26/8/1992.

---

---

kaan toimeentulo on turvattava yksilöllisesti vaikka kansallisen lainsäädännön mukaan etuudet olisivat perhekeskeisiä.<sup>32</sup>

EY:n sosiaaliturvasääntely ei laajasta naisten ja miesten tasa-arvoa koskevasta sääntelystä ja siirtotyöläisten sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten muodollisesti sukupuolineutraalisuudesta huolimatta ota tarpeeksi huomioon naisten erityistä asemaa tai toisin sanoen miesten elämästä (”normaalista”) jossain määrin poikkeavaa elämän mallia. Henkilö, jonka sosiaaliturvaoikeuden yhteisön oikeudessa turvataan parhaiten on edelleen työntekijä, jonka työuraan ei tule katkoksia vanhemmuuden tai perheenhuoltovelvoitteen vuoksi. Suurimmassa osassa Euroopan valtioita naisten työhön osallistuminen on vähäisempää kuin miesten ja suuri osa naisista tekee kotona hoivatyötä, joka ei kuulu yhteisön sosiaaliturvan sääntelyn alaan. Pohjoismaisten naisten kannalta tilanne on siinä mielessä toinen, että täällä naisten palkkatyöläisyys ja kahden elättäjän perhemalli on yleisin elämän muoto. Mutta myöskään pohjoismaissa naisten työmarkkina-asema ei ole tasa-arvoinen miesten työmarkkina aseman kanssa.<sup>33</sup> Suomalaisessa keskustelussa on myös silloin tällöin väläytelty mahdollisuutta perhekeskeisempään järjestelmään esimerkiksi perheverotukseen.

EU:n poliittisten pyrkimysten suunta näyttäisi olevan kohti naisten ja miesten välisen tasa-arvon parempaa toteutumista yhteiskunnassa. Tästä on todisteena esimerkiksi se, että Amsterdamin sopimukseen kirjattiin sukupuolten välinen tasa-arvo sekä yhteisön tavoitteeksi sopimuksen 2 artiklaan että myös 3 artiklaan läpäisyperiaatteena. Läpäisyperiaatteen mukaan tasa-arvonäkökohdat tulee ottaa huomioon kaikessa yhteisön toiminnassa. On kuitenkin todettava, että ainakin vielä, EY:n jäsenvaltioita sitova lainsäädäntö on vahvasti perhekeskeiseen ajatteluun perustuvaa ja melko hampaatonta nimenomaan naisten elämän erityistilanteiden huomioon ottamiseksi. Tästä on osoituksena myös Kuusijärvi-tapaus.

---

<sup>32</sup>Sakslin 1995 s. 91.

<sup>33</sup>Esimerkiksi Kaarina Nurmen tutkimus: ‘Se pieni ero’ hyvinvointivaltioiden koulutus- ja työmarkkinoilla osoittaa myös suomalaisten naisten epätasa-arvoisen aseman työmarkkinoilla ja kaksinkertaisen työtaakan, koska naiset edelleen vastaavat pääosin kotitöistä.

---

## Kirjallisuus

- Ackers, Luise: Citizenship, gender and dependency in the European Union: Women and Internal Migration. Teoksessa Sex equality law in the European Union (ed. Tamara K. Hervey & David O'Keeffe), 221-237. Chichester 1996.
- Anttonen, Anneli: Feministinen sosiaalipolitiikka. Vammala 1997.
- Cornelissen, Rob: 25 Years of regulation 1408/71. Its achievements and its limits- A Conference Report. Borås 1997.
- Mc Glynn, Clare: EC sex equality law: towards a human rights foundation. Teoksessa Sex equality law in the European Union (ed. Tamara K. Hervey & David O'Keeffe), 238-252. Chichester 1996.
- Handoll, John: Free movement of persons in the EU. Chichester 1995.
- Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union. London 1995.
- Hantrais, Linda & Letablier, Marie-Thérèse: Families and Family Policies in Europe. London 1996.
- Jepsen, Maria & Menlders, Danièle & Plasman, Olivier & Vanhuynegem, Philippe: Individualisation of the Social and fiscal rights and the Equal Opportunities between Women and Men. Brussels 1997.
- Laakkonen, Risto: Pohjoismaiden vapaista työmarkkinoista saadut kokemukset työntekijöiden liikkuvuudesta. Teoksessa Henkilöiden vapaa liikkuvuus - EU ja Suomi (toim. E. Bergström ja L. Wennonen). Helsingin yliopiston Kansainvälisen taloustieteiden instituutin julkaisuja 34, 9-14. Helsinki 1998
- Langer, Rose: Kordinierendes Sozialrecht und Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Teoksessa Zuniunftsperspektive des europäischen Sozialrechts (Hrsg. von berna Baron von Maydell & Bernd Schulte), 25-44. Berlin 1995.
- Manner, Arja - Rehbinder, Maria: Yksilö vai perhekohtaisuus verotuksen lähtökohtana, Oikeus 1988, no. 1, 27-40.
- Nieminen, Liisa: EY:n tasa-arvopolitiikka. Jyväskylä 1991.
- Nieminen, Liisa: Perheen ja työn yhteensovittaminen. Tutkimus TSS-oikeuksista suomalaisen hyvinvointivaltion takeena. Helsinki 1995.
- Nieminen, Liisa: Sosiaalisten oikeuksien vertailuun liittyvistä erityisongelmista (erityisesti Euroopan unionia silmälläpitäen). Teoksessa Oikeusvertailu. Mitä, Miksi, Miten? (toim. Markku Suksi), 25-37. Turku 1996.
- Nieminen, Liisa: Eurooppalainen Sosiaalioikeus. Sosiaalivakuutusvaltisota sosiaalipalveluvaltioksi. Helsinki 1998.
- Nurmi, Kaarina: 'Se pieni ero' hyvinvointivaltioiden koulutus- ja työmarkkinoilla. Tutkimus koulutus- ja työmarkkinoiden sukupuolijaoista kahdessatoista OECD-maassa. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, osa 140, Turku 1998.
- Nyberg, Anita: Kvinnor, män och inkomster. Jämställdhet och oberoende. Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. SOU 1997:87.
- Pennings, Frans: Introduction to European Social Security Law. Deventer 1994
- Sakslin, Maija: Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden liikkuvuus Euroopan unionissa. Helsinki 1995.
- Sakslin, Maija: Onko Euroopan unionissa syntymässä eurooppalaisen sosiaaliturvan malli, Poliittikal/1996, 31-45.

---

Sakslin, Maija: Sosiaaliturvalle asetettavat ehdot vapaan liikkuvuuden esteenä. Teoksessa Henkilöiden vapaa liikkuvuus - EU ja Suomi, (toim. E. Bergström & L. Wenno-nen). Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 34, 43-57. Helsinki 1998.

Sakslin, Maija - Rentola, Essi - Klemola, Antti: EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 33. Jyväskylä 1998.

Scheiwe, Kirsten: EC Law's unequal treatment of the family - The case law of the European Court of Justice on rules preventing discrimination on "rounds of sex and nationality. Social and Legal Studies Vol. 3 (1994), 1994, 243-265.

Svensson Eva-Maria: Genus och rätt. Göteborg 1998.

**Kosonen**Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty. **Pekka**

## **EUROOPAN INTEGRAATIO JA POHJOISMAISET MALLIT**

### **1. Euroopan integraatio, globalisaatio ja hyvinvointivaltio**

Pohjoismaiset mallit vakiintuivat toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä taloutta ja politiikkaa yhteenkytkeviksi ajattelu- ja toimintatavoiksi. Niiden varassa rakennettiin hyvinvointivaltioita ja onnistuttiin pitämään työttömyys kohtuullisen hyvin kurissa. Kun Pohjoismaat 1990-luvulla ovat integroituneet entistä tiiviimmin Eurooppaan (EU), samanaikaisesti ne ovat kohdanneet vakavia taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Onkin syytä kysyä, millainen osuus EU-integraatiolla on ollut näiden ongelmien synnyssä, ja mitkä muut tekijät niihin ovat vaikuttaneet.

Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa Euroopan integraatioon on suhtauduttu vaihtelevin tavoin. Norjalaiset sanoivat EU:lle ei, tosin niukalla enemmistöllä. Ruotsissa suhtaudutaan epäillen EMU-kytkentään, jota Suomen hallitus puolestaan pitää tärkeänä. Kansanäänestysten maassa Tanskassa äänestettiin viimeksi toukokuussa 1998 Amsterdamin sopimuksesta. Debattia oli kiintoisaa seurata: kannattajat ja vastustajat puhuivat suunnilleen samoista teemoista, vain tulkiten niitä tyystin erisuuntaisesti. Itsemääräämisoikeus, demokratia, ympäristö ja hyvinvointipolitiikka huolestuttivat tanskalaisia, joista enemmistö kuitenkin asettui unionin kannalle. Vastustajista esimerkiksi 'kesäkuun liikkeen' edustaja, tunnettu politologi Drude Dahlerup katsoi EU:n romuttavan demokratian ja tasa-arvon (Dahlerup 1998).

Euroopan integraation kehitystä voi kuvata federalismin etenemisenä, joskin varsin mutkittelevana. Yleisesti ottaen federalismi merkitsee yhteisötason päätöksentekoa niin että jäsenmaita edustava ministerineuvosto tekee enemmistöpäätöksiä, joiden hyväksymiseen europarlamentti osallistuu ja että komissiolla on toimeenpanovaltaa; muilta osin päätöksiä tehdään jäsenvaltioittain. Tällainen järjestelmä on vähitellen kiteytynyt tai vasta kiteytymässä. Vielä 1960- ja 1970-luvuilla EY oli lähinnä jäsenvaltioiden yhteistyöelin ja vapaakauppa-alue. Federalistista suuntausta voimisti 1980-luvun puolivälissä hyväksytty sisämarkkinaohjelma ja siihen liittynyt yhtenäisasiakirja, joka laajensi huomattavasti enemmistöpäätösten alaa yhteisössä. Euroopan parlamentin päätösvaltaa lisättiin jonkin verran ns. yhteistoimintamenettelyn kautta.

Maastrichtin päätösten joukossa talous- ja rahaliitto EMU on keskeinen ja suuntaa-antava. Unionia rakennetaan ensi sijassa rahan ja talouspolitiikan kautta, sillä EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtyminen merkitsee olennaista päätöksenteon uudelleenmuotoilua ja keskittämistä (ks. Taylor 1995, 109-130).

---

EU:n hyvinvointivaltiot ovat haastavassa tilanteessa, sillä kansallisvaltioiden toimintamahdollisuudet rajautuvat mutta uutta yhteisötason politiikkaa ei ole helppo luoda. Tässä 'monikerroksisessa järjestelmässä' päätöksenteon hajautuminen on erityisesti sosiaalipolitiikan osalta ollut omiaan vaikeuttamaan minkäänlaisten päätösten tekemistä (ks. Pierson & Leibfried 1995).

EU:n menettelyyn liittyy, että tietyistä asioista voidaan päästä kompromissiin jäsenmaiden kesken, toisista taas hyvin hankalasti. Sisämarkkinaohjelman jälkeen on väitetty 'negatiivisen integraation' eli markkinoiden vapauttamisen etenevän paremmin kuin 'positiivisen integraation', uusien säädösten luomisen. Hyvinvointipolitiikan osalta taustana on vauraampien ja köyhempien jäsenmaiden etujen erisuuntaisuus. Scharpf (1996) erottaa tässä suhteessa tuotteita ja tuotantoprosesseja koskevan sääntelyn: edelliset etenevät sisämarkkinoiden logiikan myötä, mutta prosesseihin liittyvät ympäristö- ja sosiaalinenormit törmäävät yksimielisyyden puutteeseen. Tältä pohjalta Streeck (1996) näkeekin eurooppalaisen sosiaalipolitiikan kehittyvän 'uusvoluntarismien' suuntaan, jolloin yhteinen päätöksenteko jää riippuvaiseksi jäsenvaltioiden ja markkinatoimijoiden tahdosta. Ainakin tällä hetkellä kanta vaikuttaa perustellulta.

Toisaalta EU on osa laajempaa kansainvälistymis- ja globalisaatioprosessia. Kun kansainvälistymisen käsitteessä näkökulmana ovat kansallisvaltioiden keskinäiset suhteet tai ainakin eri kansallisvaltioissa toimivien yksilöiden ja yritysten väliset suhteet, globalisaation käsitteeseen sisältyy maailmanlaajuisten prosessien ja maailmanjärjestelmän tasoisten vaikutussuhteiden näkökulma. Tilallisesti eron voi tiivistää siihen, että kansainvälisiin suhteisiin liittyy aikaavievä etäisyyksien ylittäminen, mutta globaalisissa suhteissa etäisyyksien voittaminen vaatii usein merkityksettömän vähän aikaa (Scholte 1996, 46).

Globalisaatioon liittyy vahvasti erilaisia uskomuksia ja ideologioita. Beck haluaa pitää erillään käsitteet globalisaatio ja globalismi, joista jälkimmäisellä hän tarkoittaa uusliberalismin sävyttämää uskomusta, että maailmanmarkkinat korvaavat poliittisen toiminnan. Globalismi on siten eräänlaista maailmanmarkkinametafysiikkaa (ks. Beck 1997, 196-197). Globalismin käänköpuolena esiintyy kriittinen kauhukuvaus, jonka mukaan meneillään on väistämätön jako pieneen rikkaiden ryhmään ja suuren enemmistön muodostamaan työtä vailla olevaan ja keuhon viihteseen tyytyvien joukkoon.

EU-integraation suhde globalisaatioon on kiintoisalla tavalla kaksijakoinen. Toisaalta EU:n voi nähdä osana sitä ylikansallista (kansallisvaltioiden rajat ja reviirit ylittävää) taloudellis-poliittista muutosta, jota globalisaatio edustaa laajemmassa mitassa. Sisämarkkinat vapaine pääoma- ja työvoimamarkkinoineen on tämän kehityksen tunnusmerkki. Mutta toisaalta EU on alueellinen blokki, jonka voi tulkita vastaukseksi globalisaation haasteisiin ja pyrkimykseksi rakentaa rajoja globaalille muutokselle.

Talous- ja rahaliitto EMU heijastaa kiintoisalla tavalla edellä mainittua kaksinaisuutta. EMU on osaltaan rahoitus- ja pääomamarkkinoiden globalisaation osa ja eurooppalainen jatke. Jo sen ensimmäinen vaihe kiihdytti pääomamarkkinoiden deregulaatiota EU-maissa, välillisesti myös Suomessa. EMU:n ajatellaan kuitenkin muodostavan myös vastavoiman ylikansalliselle valuuttakeinottelulle ja spekulatiivisille sijoituksille. Yhtenäisrahan oloissa ei voi enää keinotella yksittäisen euroalueeseen kuuluvan maan valuuttaan kohdistuvilla odotuksilla ja paineilla.

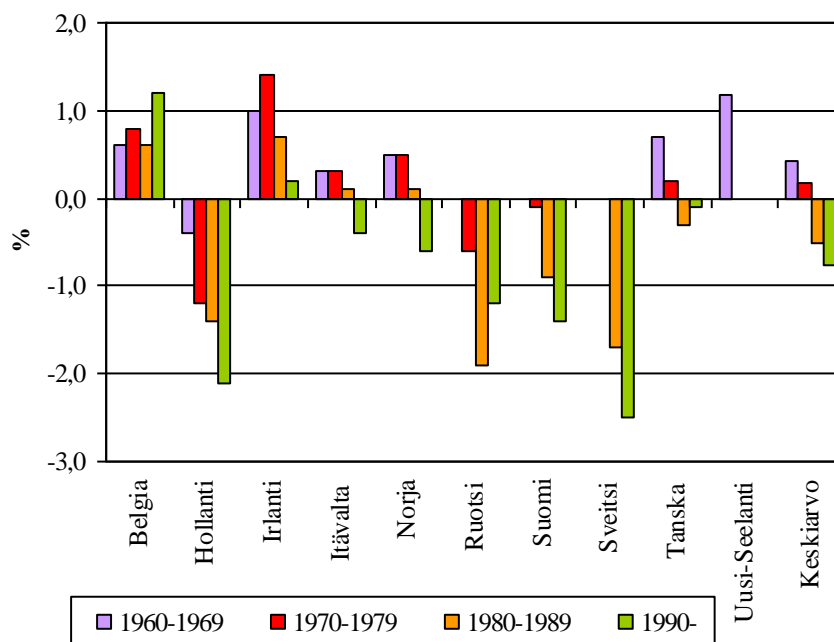


Seuraavassa käsittelen globalisaatiota ja Euroopan integraatiota erityisesti pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden, tai pohjoismaisten mallien näkökulmasta (Islantia ei ole voitu sisällyttää vertailuun). Teksti pohjautuu pääosin kirjaan "Pohjoismaiset mallit murroksessa" (Kosonen 1998).

## 2. Pohjoismaisten yritysten kansainvälistyminen

Yritysten kansainvälistyminen ja pääoman vienti eivät ole vain muutaman viime vuoden ilmiötä. Pohjoismaissa ruotsalaiset yritykset omaksuivat suhteellisen varhain kansainvälistymisstrategian. Ruotsalainen koneteollisuus, elektroniikkateollisuus ja kemiallinen teollisuus investoivat runsaasti ulkomaille 1960- ja 1970-luvuilla, ja ulkomailta työllistettyjen osuus näillä aloilla nousi yli viidesosaan. Muissa Pohjoismaissa tällainen kansainvälistyminen on voimistunut myöhemmin. Esimerkiksi suomalaisista yhtiöistä hallitsevat metsäteollisuusyhtiöt perustivat pitkään toimintansa viennin varaan.

Kuvio 1. Suorat investoinnit (netto) osuutena BKT:sta (%) 1960-luvulta 1990-luvulle: 10 pientä OECD-maata.



Kuviossa 1 Pohjoismaiden suoria investointeja on kuvattu vertailulla eräisiin muihin pieniin teollistuneihin maihin, joita ovat Belgia, Hollanti, Irlanti, Itävalta, Sveitsi ja Uusi-Seelanti. Hollanti ja Sveitsi ovat investoineet paljon jo 1960-luvulta; erityisesti Irlanti on vastaanottanut sijoituksia. Ruotsi kohosi 1980-luvulla suhteellisesti ottaen suureksi pääoman viejäksi, ja myös Suomesta tämä vienti kohosi nopeasti.

---

Pohjoismaisten suuryritysten sijoittumiseen ulkomaille 1980-luvun puolivälin jälkeen löytyy ainakin kolmenlaisia taustasyitä. Ensinnäkin se heijastaa yleistä globalisaatiopyrkimystä, toimintojen hajauttamista useaan eri maahan. Näin ollaan lähellä asiakkaita, kuljetuskulut ja joskus työvoimakulutkin vähenevät. Toiseksi pääomanvienti ja ulkomaisen rahan hankinta helpottuivat sitä mukaa kuin raha- ja valuuttamarkkinoita liberalisoitiin 1980-luvun aikana. Ja kolmanneksi, erityisenä ylläkkeenä ruotsalaisten, suomalaisten ja norjalaisten yritysten toiminnassa oli EY:n sisämarkkinaohjelma ja yltävä keskustelu näiden kolmen maan asemasta Länsi-Euroopan integraatiossa. Yritykset halusivat turvata asemansa laajenevilla sisämarkkinoilla, ja selvästi suurin osa sijoituksista suuntautuiinkin silloisiin kahteentoista EY-maahan.<sup>1</sup>

Ruotsin, Suomen, Norjan ja Tanskan suuryritykset (30 suurinta teollisuusyritystä) ovat jo hyvin kansainvälistyneitä, ja suuntaus on kiihtynyt 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun alkupuolelle (ks. Braunerhjelm ym. 1996). Yritykset ovat vientisuuntautuneita: yli 60 prosenttia, Suomessa jopa 70 prosenttia ja Ruotsissa yli 80 prosenttia niiden myynnistä tapahtuu ulkomaille. Ulkomaisen työvoiman osuus koko työllisyydestä kertoo ennen kaikkea rajusta muutoksesta 1980-luvun puolivälin jälkeen. Ruotsin 30 suurimman teollisuusyrityksen työvoimasta on lähes kaksi kolmasosaa ulkomailla. Suomalaisten suuryritysten sijoittuminen ulkomaille hypähti kokonaan uudelle tasolle 1980-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, niin että ulkomaisen työvoiman osuus reilusti kaksinkertaistui.

Vastapainoksi on tapahtunut myös pääoman tuontia, suoria sijoituksia ulkomailta Pohjoismaihin. Ulkomaalaisomistuksen esteitä purettiin 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa. Pääoman tuonti on kuitenkin jäänyt sen vientiä pienemmäksi, erityisesti Ruotsissa ja Suomessa 1980-luvun maailmalle menon aikoihin; 1990-luvun alkupuolella pääoman tuonti on kasvanut. Suorien investointien ohella on yleistynyt suomalaisten yritysten osakkeiden hankkiminen, mikä on herättänyt huolestustakin, joskin taloustieteilijät korostavat investointien saamisen tarpeellisuutta (ks. Vartia & Ylä-Anttila 1996, 129-134).

Yritysten kansainvälistymistä voi arvioida *talous- ja sosiaalipolitiikan painotusten* valossa. Kaikissa Pohjoismaissa on merkkejä siitä, että keskeiset päätöksentekijät ottavat pääoman liikkuvuuden huomioon ratkaisuihinsa. Toisaalta pyritään jarruttamaan oman maan yritysten siirtymistä ulkomaille verotulojen ja työpaikkojen menettämisen pelossa, toisaalta ajatellaan edullisten toimintaehtojen saattavan tuoda ulkomaisia investointeja maahan. Tässä tarkoituksessa kevennetään yritysten ja yritysjohtajien verotusta, suunnitellaan yrityksille edullisia liikennejärjestelyjä ja puretaan yritysten haitallisena pitämää työ- ja muuta lain-säädäntöä.

Suuryritysten toimintojen siirto ulkomaille on kiinnostava kysymys myös *sosiaaliturvan ja sosiaalisen korporatistmin* näkökulmasta. Kun monet sosiaaliturvajärjestelmät on sovittu työmarkkinaneuvotteluissa ja ne ovat ainakin osaksi työnantajien rahoittamia, järjestelmien toimintatapa on työnantajien intressissä. Sosiaalisen korporatistmin voimistumisen aikoina 1960-luvulta 1980-luvulle neuvottelut olivat varsin keskitettyjä ja suuryritystenkin edustajat olivat valmiita kompromisseihin, jotka käytännössä sitoivat kaikkia aloja.

---

<sup>1</sup> Suorat sijoitukset ovat siis pääosin suuntautuneet suunnilleen samalla taloudellisella kehitystasolla oleviin maihin. Kyse ei siis ole ollut matalapalkkamaihin kohdentuvasta nk. sosiaalisesta kilpailusta, ainakaan kovin merkittävässä laajuudessa.

Samankaltaiset sosiaaliset edut turvattiin kaikille työntekijöille, joskin vientisektorin työntekijät usein saivat vielä erityisetuja.

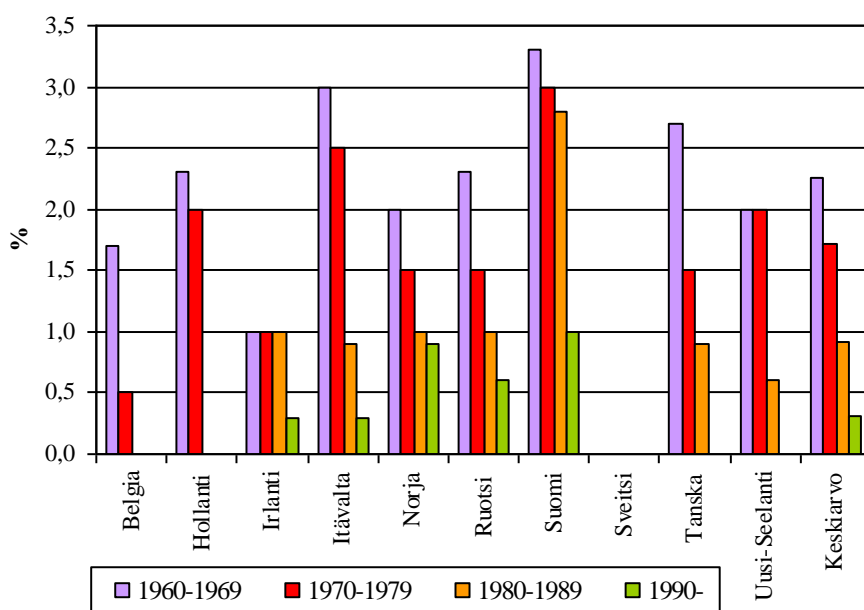
Suuryritysten suuntautuminen ulkomaille on kuitenkin vähentämässä niiden edustajien intressiä aiemman kaltaisiin kokonaisratkaisuihin, ja vahvimmin muutos on näkynyt Ruotsissa. Vartiainen (1998) näkee sosiaalidemokraattien ajaman radikaalin palkkapolitiikan ja palkansaajarahastojen ajaneen ruotsalaisen työmarkkinamallin lähes umpikujaan, kun työnantajat ryhtyivät vastaoffensiiviin. Vaikka 1990-luvun talousongelmien oloissa tarvittaisiin keskitettyjä neuvotteluja, niille ei tunnu löytyvän pohjaa. Sen sijaan Suomessa ja paljolti Norjassakin on myös 1990-luvulla harjoitettu keskitettyä tulopolitiikkaa, millä on saattanut olla taloutta vakauttavaa vaikutusta.

### 3. Pohjoismaiden avautuminen kansainvälisille rahoitusmarkkinoille

Pääoman vientiä enemmänkin pohjoismaisiin malleihin on vaikuttanut raha- ja valuuttamarkkinoiden muutos 1980- ja 1990-luvuilla. Säännelystä rahoitustoiminnasta on siirrytty entistä vapaampien ja kansainvälisempien rahaliikkeiden aikaan.

*Rahoitusmarkkinoiden liberalisointi ja sääntelyn purkaminen 1980-luvulla* tapahtui hieman eriaikaisesti eri Pohjoismaissa. Tanska erottui kärkeen ennen Norjaa, Ruotsia ja Suomea; Tanskan osalta taustana oli EY ja sen valuuttajärjestelmä. Vuosina 1982-83 tapahtui sitoutuminen kovaan valuuttaan. Ulkomaiset raha- ja valuuttamarkkinat vapautettiin tässä tilanteessa. Norjan rahoitusmarkkinoiden muutos toteutettiin vuosina 1983-1986. Pankkien lainanantoa vapautettiin ja uusia arvopaperimuotoja otettiin käyttöön. Pankkien luotonanto laajenikin ripeästi, samalla kun valtionpankkien luotto-osuus pieneni. Ruotsissa ja Suomessa rahoitusmarkkinoiden ja kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttaminen oli käytännössä toteutettu vuoden 1990 paikkeilla.

Kuvio 2. Pääomaliikkeiden rajoitusten määrä 1960-luvulta 1990-luvulle: 10 pientä OECD-maata



---

Kuvio 2 tiivistää sääntelyn vähentämistä kymmenen pienen maan osalta. Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n kriteerein vielä 1960-luvulla pääomaliikkeitä rajoitettiin keskimäärin 2-3 rajoituksen voimin (Sveitsiä lukuunottamatta), ja Pohjoismaissa sääntely oli tiukkaa. Eräissä maissa liberalisointi toteutui 1970-luvulla, mutta Pohjoismaissa pääosin 1980-luvulla, ja Suomessa eräiltä osin 1990-luvun alussa EU-neuvottelujen lähestyessä.

Kaikissa neljässä Pohjoismaassa ovat liberalisoinnin tuloksena syntyneet *suhteellisen avoimet raha- ja pääomamarkkinat*, vaikka vähän eri tavoin. Vapaat pääomaliikkeet supistavat olennaisesti raha- ja valuuttapolitiikan mahdollisuuksia. Liberalisoiduilla markkinoilla maan valuuttakurssi on riippuvainen kansallisen korkotason muutoksista. Jos viranomaiset haluavat pitää yllä kiinteää valuuttakurssia, korkotason muuttelu ei käy päinsä. Jos taas korkoasetta käytetään, seurauksena on todennäköisesti valuuttakurssin muutos.<sup>2</sup> Jommasta kummasta, itsenäisestä korkopolitiikasta tai itsenäisestä valuuttakurssipolitiikasta on siis luovuttava. Toinen pulma on, että kansainväliset sijoittajat voivat spekulatiomieleessä pyrkiä maan valuuttakurssin muuttamiseen lyhytaikaisten voittojen toivossa. Tämä uhka johtaa siihen, että viranomaiset ottavat päätöksissään huomioon kansainvälisten sijoittajien mahdolliset reaktiot.

Äkillinen rahamarkkinamuutos kytkeytyy myös pohjoismaiseen pankkikriisiin. Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa koettiin 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alkupuolella ennenkokemattoman syvä pankkikriisi, jolla on ollut monitahoisia seurauksia näiden maiden taloudelle ja myös hyvinvointivaltioille. Kriisi on Norjassa, Ruotsissa ja Suomessakin mennyt 1990-luvun puolivälin jälkeen ohi siinä mielessä, että pankkien tulokset ovat parantuneet ja muuttuneet selvästi voitollisiksi. Rahoitusmarkkinoiden murroksilla ja pankkikriiseillä on kuitenkin ollut *suhteellisen pitkäaikaisia seurauksia* maiden taloudelle ja hyvinvointivaltiolle.

Ensinnäkin nämä murrokset ja pankkikriisit kietoutuvat *joukkotyöttömyyden kasvuun* varsinkin Suomessa ja Ruotsissa. Osaksi taustalla on epäonnistunut vakaan valuutan politiikka, joka vaikeutti laman torjuntaa 1990-luvun alussa ja lisäsi painetta kotimaisen kysynnän rajoittamiseen, mikä pahensi alkanutta työttömyysongelmaa. Mutta kun vahvan markan ja kruunun politiikka ei toiminut, korkotaso kohosi jyrkästi lamauttaen taloutta nopeasti: ylivelkaantuneet yritykset kaatuivat ja ylivelkaantuneet kotitaloudet joutuivat supistamaan kulutustaan. Siten työttömyysongelma säilyi devalvaatioista ja viennin kasvusta huolimatta. Osana pankkikriisiä talouden toiminta pysähtyi muutamaksi vuodeksi. Pienenä lisätekijänä työttömyystilannetta on vaikeuttanut sekin, että pankit ovat joutuneet karsimaan (sinsänsä ylimitoitettua) konttoriverkostoaan ja samalla henkilökuntaansa kovalla kädellä.

Toiseksi rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen ja seurannut kriisi johtivat *ulkomaisen ja myös julkisen velkaantumisen kasvuun*. Liberalisoinnin välitön seuraus oli yritysten ulkomaisen velkaantumisen kasvu, lisääntyiväthän lainanoton mahdollisuudet. Nämä velat syvensivät ja pitkittivät lamaa sitten Suomessa ja Ruotsissa 1990-luvun alkupuolella. Kun

---

<sup>2</sup>Ristiriita perustuu käsitykseen pääomasijoitusten, valuuttakurssien ja korkojen suhteista. Liikkuva pääoma pyrkii siirtymään alhaisen korkotason maista korkean korkotason maihin - jollei ole riskiä valuuttakurssin muuttumisesta. Jos siis valuuttakurssi on kiinteä, korkotasoa ei voi vapaasti muuttella; jos taas korkotaso on kiinteä, valuuttakurssi on vaarassa muuttua epävakaaksi. Vakautta voidaan toki luoda sitomalla kumpikin johonkin määrättyyn kiinnekohtaan, kuten Saksan markan korkoon ja EU:n valuuttajärjestelmään.

---

valtio tuli vastaan lisäämällä julkisia menoja, julkinen velka kohosi samalla nopeasti, etenkin Suomessa.

Kolmanneksi, pankkituki muodosti 1990-luvun alkuvuosina uuden suuren menoerän valtion budjettiin ja *toimi argumenttina muiden menokohteiden karsimiseen*. Kun Ruotsissa ja Suomessa valtiontalouden tasapaino horjui muutoinkin, velkaantuminenkaan ei riittänyt julkisten menojen peittämiseen ilman menoleikkauksia. Opetus- ja sosiaalimenojen laajuuden vuoksi säästöt kohdistuivat väistämättä niihin.

#### 4. Euroopan integraatio, EMU ja Pohjoismaat

Pohjoismaista Tanska on EY/EU-jäsen jo vuodesta 1973, Ruotsi ja Suomi vuoden 1995 alusta. Norjakin kuuluu ETA:an. On tärkeää pohtia, kuinka nämä kytkennät vaikuttavat näiden maiden omintakeisiin hyvinvointimalleihin. Kun EU on varsin laaja asia, rajaam tässä tarkastelun EMU:un ja verotuksen yhtenäistämiseen.

EMU vaikuttaa jokaisen siihen liittyvän maan talouspolitiikkaan. Alhainen inflaatiovauhti nousee muita tavoitteita ylemmäksi, ja tätä tarkoitusta pyritään edistämään myös tiukalla finanssipolitiikalla. Pulmaksi saattaa nousta suhdannepolitiikka ja sosiaalimenojen rahoitus.

Ruotsissa ja varsinkin Suomessa on paljolti tuotu esiin *talous- ja rahaliittoutumisen etuja*. Etuja perustellaan pitkälti samalla tavoin kuin komission asiantuntijoiden taustaraportissa "One Market, One Money". Ruotsalaisten ja suomalaisten tulkintojen painotukset ovat kuitenkin erilaisia. Ruotsin laaja-alaisessa komiteamietinnössä "Sverige och EMU" (1996) kiinnitetään paljon huomiota myös pulmakohtiin.

Suomessa pääministeri asetti asiantuntijaryhmän (Jukka Pekkarisen johdolla) selvittämään EMU:n merkitystä Suomen kansantaloudelle. Ajankohta oli marraskuussa 1996, jolloin hallituksen ja sen suurimpien puolueiden enemmistö oli jo selvästi ilmaissut aikovansa toimia Suomen liittämiseksi EMU:n kolmanteen vaiheeseen ensimmäisten maiden joukossa, siis vuoden 1999 alusta. Työryhmän tehtävänä ei ollut ottaa nimenomaista kantaa mukaanliittymiseen. Ongelmakohtien erittelystä huolimatta raportti tuo kuitenkin EMU-hyötyjä painokkaasti esiin (ks. Rahaliitto ja Suomi - talouden haasteet, 1997, 37-52). Rahaliiton merkitys liitetään taloudelliseen tehokkuuteen ja vakauteen. Jos vaikutukset talouden vakauteen ovat osin kiistanalaisia, tehokkuusetuja pidetään ilmeisinä. Edut ilmenevät erityisesti valuutanvaihtoon liittyvien kustannusten alentumisena, rahoitusmarkkinoiden toiminnan tehostumisena ja pääomien tehokkaampana kansainvälisenä kohdentumisena. Mahdollisia joskin keskustelunalaisia hyötyjä ovat rahapolitiikan uskottavuus sekä inflaation ja reaalikoron aleneminen.

Talouden ja työllisyyden kehittymisen kannalta EMU:n edullisuutta voi siis perustella, joskin lähtökohdaksi otetut oletukset vaikuttavat paljolti arvioon. Mainittujen etujen ohella on syytä eritellä *EMU-jäsenyyteen liittyviä ongelmakohtia*.

EMU-talouden ongelmakohdista on laajimmin käsitelty *talouden häiriöitä, suhdannepolitiikkaa ja työllisyyttä*. Kysymyksenä on, kuinka yksittäinen jäsenmaa pystyy vastaamaan häiriöihin tilanteessa, jossa se on luopunut itsenäisestä raha- ja valuuttapolitiikasta ja

---

sitoutunut myös tarkasti rajattuun finanssipolitiikkaan (Taylor 1995, 55-64). Jos kaikki jäsenmaat kokevat saman häiriön, EKP:n rahapolitiikka voi toimia suhdanteita tasaavasti. (Samanaltaisten maiden liittoa kutsutaan optimaaliseksi valuutta-alueeksi.) Pulmallisempi on ns. asymmetristen shokkien tapaus eli se että häiriö koskee vain yhtä tai muutamaa maata. Itsenäisen rahapolitiikan oloissa häiriöitä torjutaan korkotasoon tai valuuttakurssiin puuttumalla, mutta EMU:ssa tätä mahdollisuutta ei ole. Kun EU:n oma budjetti on varsin pieni, sillä ei ole juurikaan mahdollisuuksia tasapainottaa jäsenmaiden suhdannevaihteluja. Tasapainotukseen kaivataan siten jäsenmaan omaa -- EMU-kriteerien rajaamaa -- finanssipolitiikkaa tai työllisyyttä ja työmarkkinoita.

Talouden tasapainottamista tarvitaan myös EMU-aikana, ja rahapolitiikan sijasta etualalle nousee finanssipolitiikka. Suomelle finanssipolitiikan EMU-rajat ovat kuitenkin käytännössä niin ahtaat, että talouskehityksen erkaantuessa muista EMU-maista julkinen talous ei pysty tasapainottamiseen (Kaitila & Alho 1996, 59-65). Sama koskee vielä enemmän Ruotsia, koska suurten julkisten menojen vuoksi nk. budjettiautomatiikka on siellä merkittävää luokkaa. Tasapainottamisen rooliin kaavaillaankin työllisyyttä ja työmarkkinoita.

Työmarkkinoilta vaadittaisiin häiriötilanteessa suurta joustavuutta. Yksittäisessä maassa muodostuvaa työttömyyttä helpottaisi työvoiman kansainvälinen liikkuvuus, mutta se tuskin kovin paljon vilkastuu EU-alueella. Jäljelle jää palkkajoustavuus: yritysten kannattavuutta voidaan parantaa reaali-palkkojen alentamisella. Alhaisen inflaation oloissa (kuten EMU:ssa) tämä merkitsee myös nimellispalkkojen alentamista tai ainakin jäädyttämistä. Mikäli tällaiseen tulopoliittiseen sopimukseen päädytään, tämä ilmeisesti torjuisi lievää työttömyysshokkia kohtuullisen hyvin. Mietinnössä Sverige och EMU (1996, 195-229) arvioidaan kuitenkin, ettei vaadittuun nimellispalkkajoustavuuteen päästäisi Ruotsissa. Erinäisillä työttömyysturvan ja työoikeuden muutoksilla voidaan jonkin verran lisätä reaali-palkkojen joustavuutta (alaspäin), mutta ei merkittävästi nimellispalkkojen joustavuutta. Myöskään suomalaisessa työryhmäraportissa varsinaista nimellispalkkojen alentamista ei nähdä kovin todennäköisenä, mutta muutoin nähdään työehtosopimusten joustavuus suurempana kuin Ruotsissa (Rahaliitto ja Suomi - talouden haasteet, 1997, 133-155).

EMU-arvioinneissa on kiinnitetty suhteellisen paljon huomiota työllisyyteen, häiriöihin ja suhdannetasaukseen, mutta *hyvinvointijärjestelmien rahoitusta* on käsitelty melko vähän. Ongelmakohta kiteytyy finanssipolitiikan rajoihin EMU:ssa. Kyse ei ole vain suhdannetasauksen vaikeudesta, vaan yleisemminkin tiukan finanssipolitiikan vaatimuksesta. Julkista velkaa ja julkisen talouden alijäämää tultaneen EMU:ssa rajoittamaan ns. vakaus- ja kasvusopimuksella (joka hyväksyttiin Amsterdamin huippukokouksessa kesäkuussa 1997). Ministerineuvosto seuraa tilannetta ja käyttää tarvittaessa sanktioita, ankarimmillaan korottomien talletusten tai sakkojen määräämistä jäsenvaltiolle. Sanktioiden määräämisessä on harkintavaltaa, mutta pyrkimyksenä on sopimuksen soveltaminen mahdollisimman tunnistettavasti.<sup>3</sup> Julkisen velan korkeuden vuoksi julkisessa taloudessa on tähdättävä korkean veroasteen alentamiseen ja julkisten menojen osuuden laskuun, erityisesti korkeiden verojen ja menojen maissa, joihin tällä hetkellä Ruotsi ja Suomi kuuluvat. On selvää, että sellaiset suuret menoerät kuin koulutus ja sosiaaliturva ovat tällöin suurten supistusten kohteina, ja supistusten

---

<sup>3</sup>Talouspoliittinen pulma on, että maat jotka joutuvat turvautumaan liialliseksi katsottuun alijäämään joutuvat samalla maksamaan merkittäviä tulonsiirtoja muille, paremmassa tilanteessa oleville maille.

---

jälkeenkin vakaussopimus edellyttää sosiaalimenojen kurissapitoa varsinkin suhdannetaantumman tilanteessa. Kaiken kaikkiaan EMU-ehdot vaikuttavat monin tavoin hyvinvointipolitiikan rahoitusmahdollisuuksiin, ja tavalla jonka merkitys on suurin juuri pohjoismaistyyppisissä hyvinvointivaltioissa.

Monet edellä eritellyistä pulmista ovat tulleet esiin *siirtymäkaudella EMU:n kolmanteen vaiheeseen*. Siirtymäkaudella jäsenmaiden talouspolitiikan keskiöön on noussut EMU:n konvergenssikriteerien mahdollisimman hyvä täyttäminen: inflaation ja korkojen alaspainaminen, valuutan vakauttaminen ja julkisen talouden alijäämien supistaminen. Kriteerit on pyritty täyttämään viimeistään vuoden 1997 aikana, mikä käytännössä on heijastunut maiden talouspolitiikkaan jo useita vuosia tätä ennen.

Pohjoismaiset EU-jäsenet ovat sopeuttaneet talous- ja rahapolitiikkaansa EMU-kriteereihin usean vuoden ajan. Tehokkaimmin tämä on tapahtunut Suomessa, kun taas Ruotsissa erityisesti julkinen velka on jäänyt selvästi 60 prosentin rajan yläpuolelle (lähes 80 prosenttiin). Itse asiassa Suomen inflaatio tuli 1990-luvun puolivälissä EU-maiden alhaisimmaksi. Ruotsissa ja Suomessa talouspolitiikan sopeuttaminen EMU-ehtoihin ei alkanut vasta vuoden 1995 alusta, vaan se on ollut nähtävissä jo EU-jäsenyyssuhteen ajankohtaistuttua vuonna 1992 ja siitä eteenpäin.<sup>4</sup>

Ruotsin ja Suomen työttömyyspulman taustana on ennen kaikkea rahamarkkinakehitys, ylikuumeneminen, pankkikriisi ja ajautuminen suhdannetaantummaan tällaisessa tilanteessa. EMU-ehdoilla on kuitenkin ollut vaikutuksensa siihen, miten pulmaa on ratkottu viennin lähdettyä jo ripeään nousuun vuodesta 1992. Julkistaloutta koskevien EMU-kriteerien täyttäminen on voimistanut Ruotsissa ja Suomessa lama-ajan säästöohjelmaa. Säästöjä olisi toteutettu muutoinkin, mutta ei yhtä dramaattisesti kuin vuoden 1992 jälkeen. Sosiaaliturvan leikkauksia ja tiukkaa budjettipolitiikkaa voidaan perustella eri syillä, mutta Ruotsissa ja Suomessa EMU-kriteereillä on ollut tässä tärkeä rooli vuoden 1992 jälkeen. Tilanne on samantyyppinen monessa muussa EU-maassa. Tämän osoittaa sosiaaliturvan tutkijoille ja päättäjille kohdistettu laaja, kaikki EU-maat kattava kysely (ks. Pieters 1996). Suuri enemmistö vastaajista oli vakuuttunut siitä, että EMU-ehdot ovat vaikuttaneet sosiaalipolitiikan muutoksiin ja että tuloksena on joko sosiaalimenojen kasvun pysäyttäminen tai menojen supistaminen.

EMU:n kolmas vaihe ajankohtaistaa myös muita EU:n ja sisämarkkinoiden tavoitteita. *Verotuksen harmonisointikin* eli pyrkimys yhtenäistää jäsenmaiden verojärjestelmiä ja -kantoja tulee esiin uudessa valossa johtuen paljolti yhtenäisvaluutan euron käytöstä. Verotuksen harmonisointi on ollut jo kauan sisämarkkinaohjelman tavoitteena. Kun sisämarkkinoilla ei ole rajoilla tapahtuvaa verokontrollia ja kaupan esteitä poistetaan, myös verotuksen eroavuus koetaan poistettavaksi esteeksi. Kyse on tällöin ennen muuta välillisestä verotuksesta ja yritysverotuksesta, jotka vaikuttavat yritysten kilpailuun. Henkilöverotusta -- muun muassa tuloveroja -- ei nähdä aivan samanlaisena kilpailukysymyksenä.

---

<sup>4</sup> EMU-ehdot on jossain määrin otettu huomioon myös Norjassa ja Tanskassa, vaikkei Norja olekaan EU-maa ja Tanska on neuvotellut itselleen oikeuden jäädä EMU:n ulkopuolelle; tätä oikeutta se myös käyttää. Norjassa talouden tasapainotusongelmat ovat kuitenkin olleet (ainakin ennen kesää 1998) vähäisempiä kuin muissa Pohjoismaissa, ja Tanskassakaan EMU ei ole ollut ratkaisuihin niin keskeinen tekijä kuin Ruotsissa ja erityisesti Suomessa. Lisäksi pankkikriisi jäi Tanskassa lieväksi, joten budjetin tasapainokaan ei suuresti järkkynyt.

---

Jäsenmaiden verojärjestelmät eroavat todella toisistaan varsin paljon (ks. Piekkola 1996). Välillisten verojen osalta tosin kaikissa maissa toteutetaan arvonlisäverotusta, mutta verokannat vaihtelevat selvästi. Ruotsin ja Tanskan vakioverokanta on 25 prosenttia ja Suomenkin 22 prosenttia, mutta Saksassa kanta on 15 prosenttia eikä paljon korkeampi muissa keskieurooppalaisissa jäsenmaissa. EU-keskiarvo on noin 19 prosenttia.

Valmisteverojen, varsinkin alkoholiverojen, osalta järjestelmät ovat varsin erilaisia etelästä pohjoiseen siirryttäessä. Viinin valmisteveroja ei peritä EU:n eteläisissä viinimaissa eikä Saksassakaan, mutta Pohjolassa ne ovat korkeita. Pyrkimys EU:ssa oli ja on verokantojen lähentäminen, joskaan ei täydellinen yhtenäistäminen. Asiasta nousi kuitenkin iso kiista, jonka tuloksena päädyttiin vain tiettyjen alarajojen asettamiseen. Arvonlisäverotuksessa tämä merkitsee 15 prosenttia normaaliverokantana ja 5 prosenttia alennettuna verokantana eräistä tuotteista ja palveluista. Vahvana pyrkimyksenä on myös siirtyminen määränpääperiaatteesta (tuontimaa kantaa rajalla arvonlisäveron) alkuperämaaperiaatteeseen, jolloin välillinen verotus tapahtuu tuotteiden valmistusmaassa. Uudessa järjestelmässä verokantojen lähentäminen olisi tarpeen, koska muutoin jotkut maat saisivat liiallista kilpailuhyötyä.

Erityisesti valmisteverojen kohdalla harmonisointipaine on ajankohtainen kysymys Pohjoismaissa. Alkoholiveroissa paine kohdistui ensin Tanskaan: tanskalaiset alkoivat suunnata ostosmatkojaan Saksaan, jossa verokannat ovat olleet huomattavasti tanskalaisia alhaisemmat. Tanskan viranomaiset ovatkin vastanneet tähän kilpailuun alentamalla erityisesti viinien veroja ja hintoja, ja paine lähentyä kohti saksalaista tasoa jatkuu. Viinien valmisteverot ovat Tanskassa pudonneet alle kolmannekseen suomalaisesta tasosta. Tanskan välityksellä alkoholiverotuksen alentaminen vaikuttaa myös vähitellen Ruotsiin ja Suomeen.

Valmiste- ja arvonlisäverotuksen keventäminen tuntuu sosiaaliturvan rahoituksessa juuri Ruotsin, Suomen ja Tanskan kaltaisissa hyvinvointivaltioissa. Kun tuloverotustakin yleisesti pyritään alentamaan, on jouduttu pohtimaan korvaavia rahoituslähteitä. Ympäristöveroilta odotetaan tässä suhteessa paljon. Pohjoismaat ovatkin olleet ympäristöveropolitiikan edelläkävijämaita. Näiden verojen merkitys tulolähteenä on kuitenkin jäänyt vähäiseksi, noin 1-2 prosenttiin kokonaisverotuotoista, ja fiskaaliselta kannalta niiden ei odoteta muodostuvan kovin ratkaisevaksi tekijäksi.

## **5. Lopuksi**

Pohjoismaisten kansallisvaltioiden asema on selvästikin muuttunut 1980-luvun puolivälin jälkeen. Rahoitusmarkkinoiden mullistus, yritysten kansainvälistyminen ja EU-integraatio ovat osaltaan vauhdittaneet muutosta. Jos kansallisvaltion tunnusmerkkeihin on aiemmin luettu muun muassa oma raha, budjetti ja kansalliset oikeusnormit, EU-ratkaisut ja etenkin EMU merkitsevät omasta rahasta luopumista, budjettipolitiikan rajoituksia ja ylikansallisten oikeusnormien vallitsevuutta. Onko kansallinen sääntely mennyttä?

EMU- ja sisämarkkinaratkaisuja on usein perusteltu juuri vapaiden pääomaliikkeiden eräänlaisena vastapainona. EMU poistaisi valuuttakurssia koskevan epävarmuuden ja yhtenäistäisi korkotasoa. Toisaalta EMU rajoittaa omalla tavallaan kansallisia ratkaisuja. Tämän on toistaiseksi 1990-luvulla osoittanut siirtymävaiheeseen liittynyt konvergenssiehtojen täyttäminen, joka Ruotsissa ja Suomessa on yhdistynyt korkeaan



---

työttömyyteen ja sosiaaliturvan leikkauksiin. Toteutuessaan EMU-jäsenyys merkitsee käytännössä kansallisesta rahapolitiikasta luopumista ja rajoitteita myös suhdanteita tasaavaan finanssipolitiikkaan. Sisämarkkinoiden tehostumiseen liittyy lisäksi pyrkimys verotuksen harmonisoimiseen, ja Pohjoismaissa tämä tarkoittaa arvonlisä- ja valmisteverojen alentamista ja lisäpaineita menoleikkauksiin.

Suuryritysten kansainvälistyminen on sekin muutos, jolla on vaikutuksensa pohjoismaisiin malleihin. Sosiaalisen korporatistmin heikkeneminen Ruotsissa on tästä esimerkki. Suurelta osin nämä vaikutukset ovat kuitenkin nähtävissä vasta tulevaisuudessa; toistaiseksi pohjoismaiset kokemukset tässä kysymyksessä vaihtelevat. Kansainvälisesti vertaillen on puhuttu sosiaalisen korporatistmin korvautumisesta 'kilpailullisella korporatismilla', joka painottaa kilpailukykyä ja niin reaali- kuin nimellispalkkojen hillintää. (Ks. Teague 1998.) Tällaisesta siirtymästä on merkkejä myös Pohjoismaissa.

Pohjoismaiden osalta 1980-luvun puolivälin jälkeinen murros on kaiken kaikkiaan merkinnyt talous- ja sosiaalipolitiikan ehtojen olennaista muutosta. Silti ei voi puhua kansallisen politiikan lopusta. Esimerkiksi Ruotsin ajauduttua syvään raha- ja valuuttakriisiin vuonna 1992 tarjolla oli erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joista valittiin julkisten menojen karsimisen ja palkkahillinnän tie (Hinnfors & Pierre 1998). Kansallisten ratkaisujen mahdollisuuden osoittaa myös eri Pohjoismaiden ratkaisujen poikkeavuus. EU- ja EMU-kysymyksessä kaikilla mailla on oma linjansa, ja monissa työllisyys- ja sosiaaliturvaratkaisuissa on kyse myös valinnoista ja punninnoista.

---

## Kirjallisuus

Beck, Ulrich: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung. Suhrkamp: Frankfurt am Main, 1997.

Braunerhjelm, Pontus - Per Heum - Pekka Ylä-Anttila: Internationalization of Industrial Firms: Implications for Growth and Industrial Structure in the Nordic Countries. Helsinki: ETLA, Keskustelualoitteita No. 551, 1996.

Dahlerup, Drude: Hvad er meningen!? Et kontant svar om EU. Vindrose 1998.

Hinnfors, Jonas - Pierre, Jon: The Politics of Currency Crisis in Sweden: Policy Choice in a Globalised Economy. West European Politics 21 (1998): 3.

Kaitila, Ville - Alho, Kari: EMUn kokonaistaloudelliset vaikutukset. Teoksessa Tuovi Allén - Ville Kaitila (toim.): Työmarkkinat EMUssa. Helsinki: ETLA B127, 1996.

Kosonen, Pekka: Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino, 1998.

Piekkola, Hannu: Taxation under Economic Integration in the Nordic Welfare States. Helsinki: Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets skriftserie NSFS 35, 1996.

Pierson, Paul - Leibfried, Stephan: Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. Teoksessa Stephan Leibfried - Paul Pierson (eds): European Social Policy. Between Fragmentation and Integration. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995.

Pieters, Danny: European Economic and Monetary Union and Social Security. Teoksessa Social Challenges of the EU and the Intergovernmental Conference. Helsinki: Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 1996:9, 1996.

Rahaliitto ja Suomi - talouden haasteet. EMU-asiantuntijaryhmän raportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24, 1997.

Scharpf, Fritz W.: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. Teoksessa Gary Marks ym.: Governance in the European Union. London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage 1996.

Scholte, Jan Aart: Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization. Teoksessa Eleonore Kofman - Gillian Youngs (eds): Globalization: Theory and Practice. London. Pinter, 1996.

Streeck, Wolfgang: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? Teoksessa Gary Marks ym.: Governance in the European Union. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage, 1996.

Sverige och EMU. Betänkande av EMU-utredningen. SOU 1996:158, Stockholm 1996.

Teague, Paul: Monetary Union and Social Europe. Journal of European Social Policy 8 (1998): 2.

Taylor, Christopher: EMU 2000? Prospects for European Monetary Union. London: Royal Institute of International Affairs/Pinter, 1995.

Vartia, Pentti - Ylä-Anttila, Pekka: Kansantalous 2021. Helsinki: ETLA, Sarja B 126, 1996.

Vartiainen, Juhana: Understanding Swedish Social Democracy: Victims of Success? Oxford Review of Economic Policy 14 (1998): 1.

## **SOSIAALITURVASTA TYÖHÖN EU-MAISSA**

*”Keskeinen periaate täällä on se, että jos pyydät hallitukseltasi sosiaalietuutta, hallitukseltasi on oikeus, kenties jopa velvollisuus, pyytää vastavuoroisesti jotakin sinulta. Tämä on sosiaalisen sopimuksen perustavalaatuinen sisältö. Jokaisen oikeuden takana on velvollisuus.”*

### **1. Globalitalous hyvinvointijärjestelmän muokkaajana**

#### ***1.1. Näkökulmia***

##### **Politiikan epäonnistuminen**

Monien analyytikoiden mielestä EU ylikansallisenä yrityksenä on eniten epäonnistunut työn jakamisen kohdalla. Työttömyysasteen keskiarvo koko unionin alueella oli helmikuussa 1998 yhä 10,3 prosenttia työvoimasta - korkein se on edelleen Espanjassa ja Suomessa. Tuloillaan köyhiksi katsottavien osuus EU-alueella oli vuosikymmenen puolimaissa peräti 17 prosenttia ja samaan aikaan jäsenmaat käytti keskimäärin 28 prosenttia kansantuotteestaan sosiaaliturvaan. Köyhyyden ja työttömyyden kirot kiusaavat varsin suurta väestömäärää, koska ne eivät ole täysimääräisesti päällekkäisiä. Peräti kolmannes köyhiksi luokitetuista käy työssä, mikä antaa Euroopassakin aiheen puhua työtätekeivistä köyhistä. Vastaavasti merkittävä osa työttömistä on hyvässä turvassa tuloköyhyydeltä, kiitos sosiaalivakuutuksen.

##### **Kysymys kilpailuasemasta**

Toinen näkökulma samaan ongelmakokonaisuuteen aukeaa kun arvioimme Euroopan sosiaalista mallia suhteessa sen keskeisiin kilpailijablokkeihin, USA:han ja Japaniin. Keskeinen kysymys tässä vertailussa on, ovatko korkea työllisyys ja kohtuullinen, jopa antelias sosiaaliturva sovitettavissa yhteen – ovatko ne mahdollisia samanaikaisesti. Robert Haveman (1997) on analysoinut tätä suhdetta OECD-maissa. Hän vertaili Euroopan maita ja USA:ta keskenään. Vertailtavina ominaisuuksina olivat toimeentuloturvajärjestelmien keskeiset piirteet (etuukseen saantiehtot ja järjestelmien anteliaisuus) sekä ns. ”tulosmuuttajat” eli työttömyyden taso, tulonjaollinen eriarvoisuus, tuloköyhyys ja vastaavat seikat. Havemanin tulokset voi tiivistää

---

pääosin viestiin, että mitä väljemmät ovat turvajärjestelmien sisäänpääsyehdot ja mitä anteliaampia järjestelmät ovat, sitä vähemmän esiintyy yhtäältä köyhyyttä ja tulonjaollista eriarvoisuutta mutta sitä enemmän esiintyy toisaalta työttömyyttä ja palkkatyön disinsentiiviä. Tämän havainnon katsotaan yleisemminkin heijastavan Eurooppalaisen mallin suhteellista haavoittuvuutta globalisoituneessa talouden kilpajuoksussa.

## **Työmarkkinoiden epäonnistuminen**

Mainitun ongelman – globaalisesti heikentyneen kilpailuaseman – vakava tiedostaminen on osaltaan johtanut monet Euroopan maat uudelleenarvioimaan omaksumaansa hyvinvointipolitiikkaa. Aloittakaamme tämä tarkastelu eräänlaisella kurkistuksella hyvinvointivaltiodiskursiin sisään. Esping-Andersenin (1996) mukaan nykyaikaisen hyvinvointivaltion varhaiset arkkitehdit olivat vakuuttuneita siitä että työn ja perheen – eikä suinkaan ensisijaisesti valtion – tulisi toimia hyvinvoinnin ja turvallisuuden ensisijaisina perustoina. Nykyiset hyvinvoinnin ja hyvinvointivaltion ongelmat voidaankin siten nähdä sekä perheen että työmarkkinoiden samanaikaisena epäonnistumisena. Nämä instituutiot eivät toimineetkaan hyvinvointivaltion varhaisten perustajien olettamalla tavalla. Työmarkkinoiden lupauksen pettäminen merkitsi sitä, että ne eivät enää tarjonneetkaan hyvinpalkattuja ja vakaita työpaikkoja ”standardityöläisille” vaan sen sijaan tuottivat riskejä ja epävarmuuksia erityisesti nuorille, kouluttamattomille sekä taantuvilla tuotannon aloilla toimiville. Vastaavalla tavalla on perhemallien ja perheen kehitysurien eriytyminen ja erilaistuminen Esping- Andersenin (1996) mukaan rapauttanut perheen tarjoamaa taloudellista turvallisuutta ja sosiaalisen tuen kapasiteettia.

### ***1.2. Paradigmamuutos politiikassa?***

Mitkä sitten ovat olleet yksittäisten Euroopan valtioiden tai jopa Euroopan Unionin vastaukset väitteisiin työmarkkinoiden epäonnistumisesta? Jotkut tutkijat ovat näkemässä selvää siirtymää hyvinvointivaltiosta (welfare state) kohti ”aktivointi- ja työvelvollisuusvaltiota” (workfare state) (esim. Kosonen 1997). Toiset taas – kuten myös Esping-Andersen (1996) – näkevät useampia vaihtoehtoja. Yksi, joskin jo osin ideologisesti ehtynyt vaihtoehto on uusliberalistinen vastaus, joka painottaa yksilön valintoja ja vastuuta sekä markkinoiden vapauttamisen tervehdyttävää vaikutusta hyvinvointivaltion ongelmiin. Toinen, kenties niinkään jo hieman elähtänyt ideologinen vaihtoehto, julistaa missiota ”hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskuntaan”, mikä pitää sisällään perheen ja ylipäänsä yhteisöllisyyden vahvistamisen.

Meidän tarkoituksiimme tässä yhteydessä ovat erityisen kiintoisia ne strategiat, jotka tähtäävät työn uudelleenjakamiseen ja lähtevät siis käsityksestä, että työn kokonaismäärä on rajattu, sekä strategiat, jotka keskittyvät lähinnä työvoiman tarjontapuoleen. Työn jakamisen politiikka tähtää olemassaolevan työn oikeudenmukaisempaan jakamiseen sekä usein myös jonkinlaiseen perustulojärjestelyyn. Tämä politiikka saakin jonkinasteisesti tukea siitä empiirisestä havainnosta, että työpaikkojen luominen on osoittautunut oleellisesti vaikeammaksi tehtäväksi kuin esimerkiksi taloudellisen kasvun ylläpitäminen ja lisääminen sinänsä.

---

Keskeisin, realistisin ja myös vakavimmin toteutettu strategia on kuitenkin kokoelma toimenpiteitä, jotka ryhmittyvät yleensä aktiiviseksi työmarkkinapolitiikaksi kutsutun käsitteellisen sateenvarjon alle.

Hyvinvointipolitiikassa meneillään olevaa paradigmanmuutosta on myös kutsuttu siirtymäksi keynesiläisestä hyvinvointimallista kohti ”schumpeterilaista työvelvoitemallia” (workfare model). Sekä tavoitteet että sisäiset painotukset ovat muuttuneet. Schumpeterilaisessa mallissa perustavoitteena on vahvistaa kansantalouksien rakenteellista kilpailukykyä avoimessa maailmantaloudessa edistämällä tuote-, prosessi-, organisaatio- ja markkinainnovaatioita (Kosonen 1996). Avaintekijä tässä ajattelussa on alistaa sosiaalipolitiikka taloudelle ja taloudessa nimenomaan työmarkkinoiden suuremman joustavuuden ja julkisten menojen alentamisen vaatimuksille. Väitteemme politiikan muutoksesta saa empiiristä tukea esimerkiksi Euroopan Komission julkaisemasta Employment in Europe 1997 –julkaisusta. Siinä eurooppalaisen työllisyysagendan keskeisimmiksi kysymyksiksi määritellään joustavuus työnteon malleissa, joustavuus palkoissa, (työvoiman) maantieteellinen liikkuvuus sekä tietotaidon vajeet (skills gap).

On myös esitetty arvioita, että 1960-luvun lopun ja 1970-luvun suhteellisen edullinen kehitys työmarkkinoilla ja yleisemmin makrotaloudessa antoi kasvupohjaa vaatimuksille sosiaalisista oikeuksista. Se myös muokkasi olemassaolevat hyvinvointijärjestelmät entistä anteliaampaan, passiivisempaan ja myös vähemmän sanktioivaan suuntaan. Näinollen viimeaikainen aktiivimman politiikan vaatimus voidaan nähdä muuttuvan globaalin talouden ja uudenlaisten taloustieteellisten doktriinien muodostamaa taustaa vasten.

Olivat taustat sitten niin tai näin, suhteellisen laaja yksimielisyys näyttäisi vallitsevan siitä, että olemme todistamassa politiikan muutosta eurooppalaisessa hyvinvointiajattelussa ja toiminnassa. Tämä muutos jättää taakseen aiemmat vaatimukset oikeudenmukaisuudesta, valinnanvapaudesta ja toimeentulon turvasta ja nostaa etusijalle pyrkimykset lisätä palkkatyön (ja ylipäänsä markkinoilla tapahtuvan toiminnan) kannustavuutta sekä saada ihmiset sosiaaliturvan varasta takaisin työhön ja pitää heidät siellä. Näin katsotaan voitavan parhaiten lisätä yhteiskuntien sosiaalista integraatiota ja taloudellista kilpailukykyä.

### ***1.3. Komission strategia: kohti työllisyysystävällisempää sosiaaliturvaa***

Euroopan komission kaksi päästrategiaa kohdata uusi tilanne sosiaaliturvan ja työllisyyspolitiikan alueilla on suppeasti kuvattu muun muassa komission asiakirjassa Modernising and improving social protection in the European Union (1997). Strategiat on esitelty otsikon ”Kohti työllisyysystävällisempää sosiaaliturvaa” alla. Ensimmäinen strategia korostaa verotuksen ja sosiaalietuuksien kautta muodostuvia taloudellisia kannustimia ottaa vastaan työtä markkinoilla. Tätä strategiaa voimme kutsua kannustinstrategiaksi. Toinen strategia painottaa aktiivin työvoimapolitiikan toimenpiteitä – ennen muuta uusia sosiaalisen aktiivisuuden ohjelmia. Tunnuslause on ”kohti (parempaa) työllistävyyttä”. Strategiaa voimme loogisesti kutsua aktivointistrategiaksi. Kolmas ja edellisiin nähden täydentävä lähestymistapa, jota niinikään kuvataan komission em. ohjelma-asiakirjassa, käsittelee sosiaaliturvan ja siitä erityisesti vähimmäisturvan roolia sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyssä ja integraation edistämisessä. Käsittelemme näitä kaikkia kolmea strategiaa lyhyesti seuraavassa.

---

Komission yleinen huoli, joka toimii pontimena muun muassa komission työkeskeiselle linjalle, on jotenkin kaksijakoinen. Yhtäältä oletetaan että anteliaat sosiaaliturvajärjestelmät ylläpitävät ja ruokkivat pysyttäytymistä työmarkkinoiden ulkopuolella. Elämän ilman työtä katsotaan tuottavan materiaalista hyvinvointia liian monelle. Toisaalta esillä on alituisesti kysymys sosiaaliturvan tai oikeammin hyvinvointivaltion ja taloudellisen tehokkuuden välisestä keskinäissuhteesta. Tämä viimeksi mainittu kysymys on osaltaan johtanut Euroopan komission toistuvasti korostamaan sosiaaliturvan roolia ”tuottavana tekijänä” kansantaloudessa. Vaikka olemassaolevan tutkimuksen tarjoama vastaus on jossakin määrin epäselvä ja tulkinnanvarainen, useimmat tutkimukset eivät kuitenkaan tue olettamusta siitä, että hyvinvointivaltion laajuus (esim. sosiaalimenojen osuutena kansantuotteesta) korreloisi negatiivisesti taloudellisen suorituskyvyn perusindikaattorien kanssa. Itse asiassa viitteitä on pikemminkin päinvastaisesta.

## **2. Palkkatyöinsentiivi ja kolme loukkua**

Hyvinvoinnin ja työn välisen yhteyden ongelmatiikan ilmeinen ydinkysymys koskee hyvinvointiloukkua ja palkkatyön kannustavuuden puuttumista. Tapana on puhua kolmesta eri tyyppisestä loukusta – tulo- tai köyhyysloukusta, työttömyysloukusta ja hieman erilaisessa merkityksessä hyvinvointiloukusta tai hyvinvointiriippuvuudesta. Miksi tällaiset loukut sitten ovat sekä haitallisia että jopa vaarallisia niin makrotaloudelle kuin kotitaloudellekin? Yleensä loukulla sosiaalipolitiikkakontekstissa tarkoitetaan tilannetta, jossa siirtyminen ulos hyvinvointiriippuvuudesta (esim. työttömyysturvasta) markkinoille (palkkatyöhön) ei tuota lainkaan tai ei ainakaan kohtuullisessa määrin lisäystä kotitalouden tuloissa ja aineellisessa hyvinvoinnissa. Tämän katsotaan ilmentyvän matalapalkkaisten töiden kysynnän vähäisyytenä ja samalla pysyvästyöttömyytenä. Loukkuilmiön keskeiset syyt ovat tietyt mekanismit sosiaalietuuksissa, verotuksessa sekä palvelumaksuissa (lähinnä tulosidonnaisuus tai oikeammin – vähenteisyys sekä korkeat marginaaliverovaikutukset). Oma osuutensa on luonnollisesti myös etuuksien keskimääräisellä anteliaisuudella, jota usein kuvataan etuuksien korvaavuusasteilla suhteessa palkkatuloon.

### **2.1. Työ on muutakin kuin rahatuloa**

Kuinka vakava ongelma oikeastaan on sosiaaliturvasta ja verotuksesta aiheutuva palkkatyön kannustavuuden puuttuminen tai vähäisyys? Peruskysymys, joka kehystää koko keskustelua työn kannustavuudesta, on kysymys rationaalisesta valinnasta. Työn kautta tuleva mahdollinen tulojen lisäys ja elämän aineellisen tason kohoaminen nähdään helposti ainoana motiivina puntaroitaessa ottaako vastaan työpaikka sen sijaan että eläisi sosiaaliturvan varassa. Eli yksinkertaistaen rationaalinen valinta tarkoittaa, että työttömät eivät ota vastaan työtä ainoastaan siksi että taloudelliset kannustimet siihen puuttuvat. Rationaalisessa ajattelussa ihmisten oletetaan laskelmoivan olevien tai mahdollisesti saatavissa olevien sosiaalietuuksien korvaavuusasteilla arvioidessaan vaihtoehtoisten valintojen seurauksia. Tämä kapea lähestymistapa ikään kuin kieltää työn mahdolliset muutkin kuin toimeentuloon liittyvät merkitykset. Kuitenkin monille sisäänpääsy työelämään tarjoaa sosiaalista statusta ja lisää sosiaalisia kontakteja. Ih-

---

miset voivat myös nähdä työn itsensä tavoiteltavana ja haluttavana. On edelleen hyvin luultavaa, että työttömät ihmiset tuskin ovat tietoisia saamiensa etuuksien korvaavuusasteista silloin kun he harkitsevat työhön palaamista. Ja lopuksi, kenties tärkeimpänä havaintona voidaan todeta, että matalapalkkaisen työn vastaanottaminen näyttäisi usein johtavan ajan myötä liikkuvuuteen ulos alhaisista ansioista, kohti paremmin palkattuja työtehtäviä. Nämä havainnot ja huomautukset saattavat selittää sen empiirisen tosiasian, että ensinnäkin tutkimusnäyttö tuloverotuksen ja sosiaaliturvan vaikutuksista työllisyyteen on vähintäänkin ristiriitainen, ja toiseksi, että silloinkin kun sosiaaliset tulonsiirrot, erityisesti työttömyysturva, tuottavat työttömyysloukkuja, jää näiden loukkujen laajuus ja merkitys epäselväksi.

## ***2.2. Riippuvuussykli – riippuvuuden kulttuurinen periytyminen***

Hyvinvointiriippuvuus – silloin kun sen kokonaan tai osin selittyy puuttuvista työinsentiveistä ja kytkeytyy etuuksien ja verotuksen rakenteisiin – nähdään erityisesti riskinä lapsiperheille ja nuorille työttömille (Battle against exclusion, 1998). Sekä lapsiperheille että nuorille työttömille muodostuu riski katkaista kiinnikkeet työmarkkinoille ja ajautua pitkäaikaiseen – joskus koko elämän pituiseen – riippuvuuteen lähinnä kolme tilanteen kautta. Nämä tilanteet ovat oma työttömyys, parisuhde/ sitoutuminen toiseen henkilöön, joka on työtön ja yksinhuoltajuus. Ylimääräinen huoli hyvinvointiriippuvuudessa koskee riippuvuussykliä, ilmiön ylisukupolvistumista. Tällä viitataan usein ns. riippuvuuskulttuurin muodostumiseen. Tällöin oletetaan, että pitkäaikaistyöttömien perheissä kasvaneilla ja sosiaalistuneilla lapsilla on taipumus epäonnistua koulussa, jättää opiskelu minimi-iässä ja ajautua samanlaiseen tilanteeseen kuin vanhempansa. Sen vuoksi kaikkien hyvinvointiriippuvuuden riskiä vähentävien toimien keskeisenä kohderyhmänä nähdään pitkäaikaistyöttömät, työmarkkinoille pyrkivät nuoret ja yksinhuoltajat.

Tavanomaiset keinot vastata työn heikosta kannustavuudesta ja hyvinvointiriippuvuudesta aiheutuviin pulmiin ovat tunnetut. Työmarkkinanäkökulmasta katsoen nämä keinot operoivat lähinnä (työvoiman) tarjontapuolella. Keinoja ovat muun muassa

- lisääntynyt kontrolli työttömän työhalukkuutta kohtaan;
- sosiaaliavustusasiakkaiden pakottaminen tekemään työtä etuuksiensa saamiseksi;
- uusien työllisyyskoulutusohjelmien luominen;
- pyrkimykset kasvattaa työtä tekevien ja työttömien välistä tuloeroa ja
- pyrkimykset yksinkertaisesti saada palkkatyö tuottamaan enemmän (toimeentuloa) kuin ei-työ alentamalla etuuksien kompensaatiotasoa, lyhentämällä etuuksien kestoa sekä tiukentamalla järjestelmäkohtaisia sisäänpääsykriteereitä.

---

### **2.3. Käsitteiden monimielisyys – kapea ja laaja käsitys aktivoinnista**

Monet nykyiset politiikkakäsitteet ja termit voivat olla harhaanjohtavia tai ainakin sisällöllisesti epämää räisiä. Aktivoinnin käsitteellä työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan kontekstissa voi olla sekä kapea että laaja-alaisempi merkitys. Kapeassa merkityksessään aktivoinnin voidaan ymmärtää tarkoittavan kannustinta, kiihoketta tai tilaisuutta, joka tarjotaan työttömälle. Työtön on tällöin – ainakin periaatteessa – vapaa valitsemaan, osallistuako vai ei esimerkiksi tarjolla olevaan koulutukseen, muuhun työvoimapalveluun tai eräissä tapauksissa työtoimintaan, joihin lähes aina on kytketty myös toimeentuloturvajärjestely. Tässä merkityksessä aktivointi on lähellä aktiivin työmarkkinapolitiikan (ALMP) käsitettä. Siinä otetaan vakavasti puheet tietotaitovajeesta (skills gap) sekä vaatimukset lisäjoustoista työskentelymalleihin ja palkkoihin. Aktivointi pyrkii lisäämään työn ulkopuolella olevien työllistyvyyttä.

Vähemmän koherentti mutta samalla laaja-alaisempi ymmärrys aktivointipolitiikasta pitää sisällään sekä em. kapean määritelmän (aktivointi kannustimien kautta) että rankaisevat tai ainakin rajoittavat elementit. Viimemainittua voidaan kutsua aktivoinniksi sanktioiden kautta. Tämä laajennettu käsite sisältää suuren joukon keinoja ja toimia lisätä työttömien ihmisten taitoja ja valmiuksia, jotta he muuttuisivat haluttavammaksi työvoimaksi työnantajan kannalta ja itsekin kykenisivät vastaamaan paremmin työmarkkinoiden nopeasti muuttuviin laadullisiin tarpeisiin. Keinoille on myös ominaista pyrkimys työntää ihmisiä ulos hyvinvointiriippuvuudesta. Tässä sovelletaan ns. työntöstrategiaa (push strategy) velvoittamalla etuuksien saajat aktiivisesti ilmoittautumaan työnhakijoiksi ja etsimään työtä oma-aloitteisesti sekä lisäämällä uusia ehtoja etuuksien saamiselle – eli yksinkertaisesti sanoen tehdään elämä sosiaaliturvan varassa vähemmän miellyttäväksi ja houkuttelevaksi. Tällaisessa laajennetussa ymmärryksessä voidaan myös verotusta ja sosiaalietuuksia koskevat fiskaaliset reformit nähdä osana aktivointia tai ainakin aktiivista työmarkkinapolitiikkaa.

### **3. Mitä tutkimus kertoo aktivoinnista?**

Millaisia määrittelyjä ja käsitteellisiä ryhmittelyjä tarjoavat olevat eurooppalaiset vertailevat tutkimukset? Tätä tarkastellaan seuraavassa kahden suhteellisen uuden selvityksen tulosten kautta.

#### **3.1. ”Taistelu syrjäytymistä vastaan” – OECD:n maavertailu 1998**

Arvioidessaan vähimmäisturvajärjestelmiä neljässä maassa – Suomessa, Ruotsissa, Englannissa ja Australiassa – löysi OECD:n sihteeristö useampia erilaisia tavoitteita niissä maakohtaisissa politiikoissa, joilla pyrittiin lisäämään työttömien avustusasiantuntijoiden paluuta takaisin työn maailmaan. Tyypillisiä tavoitteita ja painotuksia maakohtaisissa politiikoissa olivat muun muassa työvelvollisuuden tai ainakin työmarkkinoille tarjoutumisen asettaminen etuuksien saamisen ehdoksi, työllistyvyyden lisääminen (vrt. em. kapea määritelmä aktivoinnista), eräänlainen sillanrakentaminen taloudellisesta matalasuhdanteesta seuraavaan nousuun sekä



---

työttömien takaisinintegroiminen yhteiskuntaan niin nopeasti kuin mahdollista. Neljän maan aineistosta saattoivat raportin kirjoittajat em. aineksia ja painotuksia yhdistelemällä erityyttää kolme perusstrategiaa. Ensiksi, aktivointistrategioiksi nimettiin sellaiset politiikat, joissa työttömyysturvaetuuksien taso säilytettiin ja samalla lisättiin lukuisia aktiivin työmarkkinapolitiikan mukaisia toimia. Näissä toimissa ja ohjelmissa työttömyysturvaetuuksien saajat saatettiin velvoittaa osallistumaan etuuden menettämisen uhalla. Toiseksi, eräänlaisiksi sillanrakennuksen strategioiksi nimettiin politiikat, joissa erilaisia aktivointitoimia ja ohjelmia laajennettiin vastauksena työmarkkinashokkeihin. Osallistuminen toimenpiteisiin saattoi tuottaa uudelleen oikeuden (ansiosidottuihin) etuuksiin. Tällaisten strategioiden päämääränä on tutkijoiden mukaan myös ylläpitää työvoiman työllistyvyyttä pysyttämällä työttömät niin lähellä työn maailmaa kuin mahdollista koko matalasuhdanteen ajan. Kolmas aineistosta eriytetty strategia sai nimen etuuksien kiristäminen ja varhainen palauttaminen työmarkkinoille. Tyypillistä tällaiselle strategialle on pitää työttömyysajan toimeentuloturvan kompensatioaste alhaisena ja/tai tuen kesto lyhyenä sekä soveltaa myös muita keinoja saada työttömät työnnettyksi takaisin tuottavaan työhön niin nopeasti kuin mahdollista. Tutkituista maista Pohjoismaat – Suomi ja Ruotsi – sovelsivat lähinnä sillanrakennusstrategiaa kun taas Englannin politiikka vähimmäisturvan osalta oli lähinnä etuuksien kiristämisen ja varhaisen palauttamisen strategiaa.

Tässä yhteydessä on toki kohtuullista huomauttaa, että myös sosiaaliturva- ja työmarkkinastrategioissa asiat muuttuvat nopeasti silloin kun poliittiset valta-asetelmat muuttuvat. Englannin uusi labour-hallitus käynnisti tammikuun alusta 1998 uuden New Deal –ohjelmansa erityisesti 18-24 –vuotiaille työttömille nuorille. Ohjelman on tarkoitus olla ensimmäinen keskeinen elementti Blairin hallituksen pyrkimyksessä saada ihmiset sosiaaliturvasta työhön (Welfare to Work Programme). New Deal –ohjelmassa työnantajille maksetaan kuuden kuukauden ajan 60 punnan viikkoavustus silloin kun he työllistävät sosiaaliavustuksen varassa elävän työttömän nuoren. Mikäli tällaisia työpaikkoja ei nuorille synny tai ole tarjolla, sovelletaan eräänlaista työvelvollisuusjärjestelmää, puolen vuoden mittaista pakollista työskentelyä vapaaehtoissektorilla tai ympäristöhoitotehtävissä tai osallistumista kokoaikaiseen koulutukseen tai työharjoitteluun. Ohjelmassa työllistetyt saavat ainoastaan entiset etuutensa sekä lisäksi 400 punnan lisäävustuksen koko puolen vuoden periodille. Viikkoa kohti lisäävustus on siten 15 puntaa. New Deal –ohjelmaa laajennetaan vuoden 1998 kuluessa kattamaan myös sellaiset aikuiset, jotka ovat olleet työttöminä enemmän kuin kaksi vuotta.

### ***3.2. Työllisyysobservatorio 1997***

Euroopan työllisyysobservatorio (European Employment Observatory) selvitti kesällä 1997 erilaisia aktivointipolitiikan ja –strategian muotoja EU:n jäsenmaissa. Vertaileva yhteenveto-artikkeli (1997) erotteli toisistaan lähestymistavat, jotka perustuivat insentiiveihin ja lähestymistavat, jotka painoutuivat sanktioihin (jälkimmäinen edustaa edellä luonnosteltua laajennettua aktivoinnin käsitettä). Itse asiassa analyysin yhteenvedossa esiteltiin kolme politiikkamallia – yksinomaan insentiiveihin rakentuva toimintalinja (porkkanamalli), insentiivit, joiden ohella tehostettiin aktivoinnin palveluorganisaatioita sekä ensisijaisesti sanktioiden varaan rakentuva toimintalinja (keppimalli). Mainittu sanktiolinja tässä aineistossa vastaa pitkälti edel-

---

lä OECD:n tutkimuksessa luonnosteltua etuuksien kiristämisen ja varhaisen palauttamisen strategiaa. On tärkeätä huomata, että – kuten tutkimuksen tekijät itse asian ilmaisevat – ”kuitenkin etuuksien ehtojen tiukentamisen, keston lyhentämisen, korvaavuustasojen alentamisen ja väärinkäytön rankaisemisen linja on eri asteisesti käytössä lähes kaikissa jäsenvaltioissa ja tämä suuntaus näyttää olevan kasvussa”.

Insentiivilinja on observatorion analyysissa jaettu vielä kahdeksi muunnokseksi. Ensimmäinen muunnos rakentuu työhön siirtymisen tuottaman tulonlisäyksen perustalle. Perinteinen taloustieteellinen työinsentiivin määritelmä perustuu, kuten on edellä jo havaittu, käsitykseen ihmisestä homo economicuksena. Tällainen ihminen punnitsee erilaisia toimintavaihtoehtoja ainoastaan niiden tuottamien taloudellisten hyötyjen ja menetysten valossa. Tämä ensimmäinen muunnos liittyykin ns. työttömyysloukkuun. Työssäoloaikaiset etuudet ovat toimenpide, jota voidaan pitää jonkinasteisena politiikkainnovaationa ja yrityksenä ratkaista juuri työttömyysloukkua. Työhön maksettavilla etuuksilla (in-work benefit schemes) tarkoitetaan järjestelyjä, joissa työtön voi työllistyttyään pitää määräaikaaisesti osan tai kaikki aikaisemmat sosiaalietuutensa, jolloin tulonmenetyksiä ei synny matalapalkkaisessa työssä. Taloudellinen kannustin siirtyä työhön syntyy juuri tästä tietoisuudesta. Etuuksien mukaavieminen (matalapalkkaiseen) työhön on ollut mahdollista esimerkiksi Englannissa, Irlannissa ja Ranskassa.

Toinen insentiivilinjan politiikkamuunnos nojaa suureen joukkoon erilaisia ”mahdollistavia tilaisuuksia”. Se tarkoittaa sellaisia aktiivin työmarkkinapolitiikan toimenpiteitä, jotka tähtäävät koulutus ja työllistymismahdollisuuksien paranemiseen. ”Mahdollistavien tilaisuuksien” hyväksikäyttö voidaan periaatteessa ymmärtää työttömän kannalta vapaaehtoiseksi, mutta käytännössä työttömän valinnanvapaus on usein rajattu: kieltäytyminen voi johtaa (toimeentuloturva)etuuden menettämiseen. Tämä tarkoittaa että insentiivit (tarjoukset) ja sanktiot (sosiaaliturvan menetykset) kulkevat yleensä yhtä jalkaa aktiivin työmarkkinapolitiikan ohjelmissa. Osallistumisvelvollisuus on yleisempää nuorille tarkoitetuissa kuin aikuisille tarkoitetuissa ohjelmissa.

Kaksi työllisyysobservatorion kirjoittajien esittämää kommenttia on vielä syytä todeta tässä.

Ensinnäkin, mitä tulee tasapainoon sanktioiden ja insentiivien, keppien ja porkkanoiden, välillä, hidas virta vie pois päin ”liberaalista ajattelusta” (joka korostaa sosiaalisia oikeuksia) kohti etuuksien kiristämisen ja varhaisen palauttamisen politiikkaa. Tämä oli pääteltävissä muun muassa observatorion kansallisista raporteista Englannista, Saksasta, Alankomaista ja Itävaltasta.

Toiseksi, ja tämä on tärkeä vertaileva tutkimushavainto, (työttömien) oikeudet ja velvollisuudet ovat tänä päivänä täsmällisemmin määritellyt ja myös toimeenpannut kuin aikaisemmin. Oikeuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä työttömän oikeutta saada kohtuullisen toimeentulon turva ja velvollisuuksilla hänen velvollisuuttaan ottaa vastaan tarjottu työ tai koulutus.

Kiinnostavaa tässä on ainakin se, että huomiota kasvavasti kiinnitetään työtä vailla olevan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin mutta ei esimerkiksi valtion, markkinoiden tai työnantajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

#### **4. Kohti käsitteellistä yhteenvetoa ja ajattelukehikkoa**

Tässä artikkelissa olemme purkaneet työn ja toimeentuloturvan välisen sidoksen problematiikkaa osiinsa. Olemme tarkastelleet kolmea toisiinsa liittyvää kysymystä – (i) kysymystä palkkatyön insentiiveistä ja sosiaaliturvasta, (ii) kysymystä sosiaalisesta aktivoinnista laadullisesti uutena politiikkavastauksena, sekä (iii) kysymystä lakisääteisestä vähimmäisturvasta reintegraatiotoimien eräänlaisena polttopisteenä. Seuraavassa kuviossa yritämme kuvata ja tarkastella näiden elementtien välisiä yhteyksiä. Edelleen pyrimme aiemmin läpikäydyn keskustelun pohjalta luomaan yksinkertaista käsitteellistä ajatuskehikkoa.

Taulukko 1. Kolme näkökulmaa työn ja sosiaaliturvan yhteyksiin

<b>Politiikkatavoite</b>	Palkkatyön ensisijaisuus	Inklusio, (takaisin)integointi	Kohtuullinen Vähimmäistulo
<b>Kriittinen kysymys</b>	TYÖN KANNUSTAVUUS	AKTIVOINTI, Aktiivinen työmarkkinapolitiikka	Lakisääteinen Minimiturvajärjestelmä
<b>Keinot</b>	Verotus ja tulonsiirrot  <i>Homo economicus</i>  Rationaalinen valinta	sanktiomalli: etuus-kriteerien tiukentaminen, työvelvollisuus, väärinkäytön kontrolli mahdollisuuksien tarjoaminen: koulutus, työharjoittelu ym.	Integraatiosopimukset ym (Ranska, Belgia )  Työ-/koulutusvelvollisuus ehtona tuen saamiselle (esim. Tanska)

Ihmisten saamisella tai työntämisellä pois sosiaaliturvan varasta kohti aitoa työtä on katsottu voitavan edistää kolmea tavoitetta. Ensinnäkin tällaisella politiikalla oletetaan voitavan integroida ihmisiä takaisin omaan yhteiskuntaansa, normaaliin elämäntapaan ja myös vähentää työttömyyttä. Toiseksi politiikalla oletetaan voitavan vähentää sosiaaliturvakustannuksia. Ja kolmanneksi politiikan tuloksena tuotantoelämän käyttöön uskotaan saatavan osaa-vaa ja motivoitunutta työvoimaa alhaisin kustannuksin. Tällaisen politiikan menestyksellisen harjoittamisen yksi este on työn heikko kannustavuus, minkä puolestaan oletetaan aiheutuvan korkeasta marginaaliveroasteesta ja liian anteliaasta sosiaaliturvasta. Keskeiset keinot tämän esteen minimoimiseksi ovat etuuksien leikkaukset sekä järjestelmäkohtaisten sisäänpääsyehtojen kiristäminen. Nämä keinot muodostavat eräänlaisen työntötekijän, joka painostaa ihmisiä ei-työn tilanteesta kohti aitoa työtä. Aktivointitoimet puolestaan toimivat tässä käsitekehikossa vetotekijöinä. Niillä pyritään ihmisten työllistyvyyttä lisäämään ja samalla muuttamaan työn maailma työttömille entistä houkuttelevammaksi. Todellisessa maailmassa nämä molemmat tekijät toimivat rinta rinnan.

---

Useimmat aktivointitoimet keskittyvät (työvoiman) tarjontapuolelle. Näin ei kuitenkaan ole aina asian laita. Monissa ohjelmissa valtiot maksavat myös työnantajille erilaisia avustuksia ja suoraa tukea aktivoinnin piirissä olevien ihmisten palkkaamiseksi.

Lakisääteiset vähimmäisturvajärjestelmät muodostavat nykyisin keskeisen toiminta-areenan kuvatuille aktivointi- ja integrointitoimille. Vähimmäisturvapolitiikka myös heijastaa niitä voimia ja jännitteitä, joita työmarkkinakentässä liikkuu ja joita on edellä osin kuvattu. Viimesijaiset vähimmäisturvajärjestelmät ovat aina harkinnanvaraisia ja tulovähenteisiä. Sen vuoksi ne voivat tuottaa kaikkein merkittävimmät loukkuefektit vähentäen siten matalapalkkaisen työn houkutusarvoa. Toimeentulotuen ja sitä vastaavien sosiaaliavustusten varassa elävillä on usein suurin hyvinvointiriippuvuuden riski ja vastaavasti heikoin työllistyyssennuste. Ei siten ole mikään ihme, että juuri vähimmäisturvaan liittyvät reformit nähdään yhtenä oleellisen tärkeänä keinona taisteltaessa sosiaalista syrjäytymistä vastaan. Usein vähimmäisturvaa koskevissa reformeissa lanseerataan uusia aktivoivia elementtejä perinteisten toimeentuloturva ylläpitävien elementtien rinnalle. Järjestelmät toteuttavat siten entistä useammin kahta funktiota – aineellisen toimeentulon turvaamistehtävää ja sosiaalisen (re)integraation tehtävää. Useissa Euroopan maissa – esimerkiksi Ranskassa ja Belgiassa – uudet ”aktivoivat elementit” on puettu erityisten ”integraatiosopimusten” muotoon. Näissä sopimuksissa yksilö ja valtio määrittelevät oikeutensa ja velvollisuutensa molemmiin puoliin.

Aivan lopuksi voimme vielä tarkastella erilaisia aktivointi- ja integrointitoimia ja niitä vastaavia käsitteitä kahdella ulottuvuudella. Ensimmäinen ulottuvuus koskee niitä elämänalueita tai arrenoita, joihin ihmisiä halutaan aktivoida. Toinen ulottuvuus käsittelee niiden sanktioiden, ennakkoehtojen ja jopa pakon määrää ja luonnetta, jotka aktivointitoimiin usein liitetään.

Aktiivin työmarkkinapolitiikan sisäänkirjoitettu tavoite on integroida ihmiset yhteiskuntaansa työn kautta. Myös Euroopan Unionin politiikassa on kirkkaana näkemys, että keskeisin yhteiskunnallisen integraation väylä ja foorumi on avoimilla työmarkkinoilla tapahtuva työllistyminen. Ihminen on taloudellisesti aktiivinen, jos hän tekee tuottavaa työtä. Mutta aktivointi käsitteenä voi ulottua pitkälle ohi tämän vallitsevan näkemyksen pitäessään myös muita inhimillisen toiminnan aktiviteetteja sosiaalisesti arvokkaina ja tärkeinä. Ihmisiä voidaan siten aktivoida ja integroida myös muihin elämänalueisiin kuin vain työn maailmaan. Täysi kansalaisuus on siten saavutettavissa, vaikka toimeentulo perustuisikin sosiaaliavustuksiin työpalkan sijasta. Jos otamme tämän varauksen vakavasti, myönnämme samalla, että tietty työvelvollisuuden ja ”työlinjan” piirteet ovat aina läsnä aktiivissa työmarkkinapolitiikassa, mutta eivät välttämättä aktivoinnissa. Aktivointi voi tähdätä täysipainoiseen sosiaaliseen kansalaisuuteen myös työmarkkinoiden ulkopuolella.

Mitä tulee valinnanvapauteen ja etuuksien ehtoihin liitettyihin sanktioihin, voimme vain toistaa jo aiemmin esiinnostetun havainnon, että vain hyvin harvat aktivointitoimet enää perustuvat aitoon vapaaehtoisuuteen. Vaikka aktivoinnin käsite sisältääkin idean vapaasta tahdosta ja todellisista kannustimista, todellista päätösvaltaa on harvoin annettu pelkästään asiakkaalle. Useimmissa ohjelmissa ns. porkkanapuolen kannustimet on kombinoitu keppipuolen sanktioihin, yleensä etuuden menettämisen riskiin. Uudessa aktivointipolitiikassa on usein läsnä myös kurinpidollinen ulottuvuus.

---

## **Kirjallisuus**

Commission of the European Communities : Employment in Europe 1997.  
Publication of the European Commission DG V. Brussels, 1997.

Commission of the European Communities: Modernising and Improving Social protection in the European Union. Communication from the Commission, COM(97) 102 final. Brussels, 1997.

Commission of the European Communities: European Employment Observatory. Trends 28, Activation of Labour Market Policy in Europe; Brussels, 1997.

Esping-Andersen, G.: Welfare States at the end of the Century; The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change. DEELSA/ELSASP(96)2. Paris 1996.

Haveman, R.: Employment and Social Protection: Are they Compatible? DEELSA/ELSA/SP(96)4. Paris, 1996.

Kosonen, P.: Work Line, Workfare and Nordic Welfare Reforms. Paper for the ISA Research Committee Meeting Welfare State Challenge, Marginalization and Poverty, Copenhagen August 21-24, 1997.

OECD Secretariat: Employment Outlook 1996. Paris, 1996

OECD Secretariat: Battle against Exclusion. Review of Social Assistance Policies in Australia, Finland, Sweden and the UK. Paris. 1998.

Nicholas Timmins: Off to "work" we go. The social contract has been rewritten - now welfare means work.. Financial Times, January 10-11, 1998.

# **Holm Pasi - Kiander Jaakko - Valppu Pirkko**

## **TYÖTTÖMYYSVAKUUTUSMAKSUJEN ERIIYTTÄMINEN - KATSAUS KANSAINVÄLISEEN JA KOTIMaiseen KESKUSTELUUN**

### **1. Johdanto**

Työttömyysvakuutuksen rahoitukseen osallistuvat useimmissa teollistuneissa maissa valtio, työnantajat ja vakuutetut työntekijät. Työttömyyden nousu johtaa yleensä vakuutusmaksujen nousuun. Korkeammat maksut ovat taas haitallisia työllisyyden kannalta. Jos maksut ovat samat kaikilla yrityksillä ja toimialoilla, ei niihin liity mitään käyttäytymistä ohjaavia kannustimia. Tällöin yksittäisen yrityksen maksuihin ei vaikuta mitenkään sen oma työllistämishistoria.

Eräs tapa vaikuttaa yritysten työllistämisen- ja irtisanomispäätöksiin sekä palkanmuodostukseen on tiukempi vakuutusperiaatteen noudattaminen työttömyysvakuutusmaksujen määräytymisessä. Maksujen liittäminen kiinteämmin työttömyysriskiin, joka on erilainen eri aloilla ja eri yrityksissä, johtaisi maksujen eriyttämiseen toimialoittain ja/tai yrityksittäin. Tällöin syntyisi uusi takaisinkytkentämekanismi työllistämisen ja työvoimakustannusten välille, jolla pitäisi olla irtisanomisia vähentävä ja palkkamalttia lisäävä vaikutus.

Työnantajien työttömyysvakuutusmaksut ovat yleensä tasasuuruisia eli tietty prosenttiosuus palkkasummasta (Reissert ja Schmid 1994; MISSOC 1996; Hagfors 1996). Vain harvoissa maissa niitä on eriytetty joko toimialoittain tai yrityskohtaisesti. Poikkeuksena on Hollanti ja USA. Hollannissa 26 ensimmäisen työttömyysviikon korvauksia vastaavat työnantajien maksut on eriytetty 60 toimialalle (Hollannin sosiaali- ja työministeriö). USA:ssa taas yritysten maksut määräytyvät vakuutusperiaatteen mukaisesti aiheutetun työttömyyden mukaan - tosin vain tietyissä rajoissa.

Ruotsissa on pohdittu useissa työttömyysvakuutuksen uudistamista käsitelleissä komiteoissa myöskin maksujen eriyttämistä toimialoittain, vaikka sielläkin maksu on kaikille työnantajille yhtäsuuri prosenttiosuus palkkasummasta. Seuraavassa tarkastellaan Ruotsissa tehtyjä ehdotuksia työttömyysvakuutusmaksujen toimialoittaisesta eriyttämisestä, esitellään USA:ssa voimassa olevaa yrityskohtaista maksujärjestelmää sekä selostetaan aiheesta Hollannissa käytävää keskustelua. Lopuksi tuodaan esiin eräitä Suomessa esitettyjä ehdotuksia maksujen eriyttämiseksi.

---

## 2. Toimialoittainen eriyttäminen

### 2.1. Ruotsin työttömyysvakuutusjärjestelmä ennen vuotta 1998

Työttömyysturva muodostuu Ruotsissa kahdesta erilaisesta korvausmuodosta: vapaaehtoisesta, työttömyyskassojen hoitamasta työttömyysvakuutuksesta ja valtion maksamasta perusturvasta (KAS = kontant arbetsmarknadsstöd). Työttömyysturva rahoitetaan kassojen jäsenmaksuilla, työnantajamaksuilla, työmarkkinamaksuilla ja verotuloilla. Työttömyysvakuutuksessa jäsenmaksujen osuus kassojen tuloista (42,4 mrd. kruunua) oli vuonna 1995 4,5 prosenttia (SOU 1996:150).

Valtion tuki työttömyysvakuutukseen rahoitettiin pitkään verotuloilla. Vuodesta 1974 lähtien on peritty erityistä palkkasummaan perustuvaa työnantajamaksua, työmarkkinamaksua, jolla rahoitetaan osa valtion tuesta. Työmarkkinamaksut olivat 5,43 prosenttia palkkasummasta vuonna 1996.

Vuonna 1989 perustettiin työmarkkinarahasto (Arbetsmarknadsfonden), joka hoiti kaikki työttömyyskorvaukset ja joka rahoitettiin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla ja työmarkkinamaksuilla. Työttömyyden kohotessa voimakkaasti rahaston alijäämä kasvoi. Aluksi se katettiin valtion takaamalla lainanotolla, mutta vuonna 1995 rahasto lakkautettiin. Silloin rahaston velka oli 87 mrd. kruunua. Tältä osin Ruotsin politiikka 1990-luvun kriisissä oli erilainen kuin Suomen, missä vastaavaa rahastojen alijäämää ei sallittu. Työttömyyskorvaus rahoitetaan jälleen valtion budjetista.

### 2.2. Työttömyysturvan uudistusehdotuksia Ruotsissa 1990-luvulla

Vuonna 1993 mietintönsä (SOU 1993:16) jättänyt talouskomissio, ns. Lindbeckin komitea, teki useita ehdotuksia työttömyysvakuutusjärjestelmän uudistamiseksi. Rahoituksesta ehdotettiin, että työttömyysvakuutuksen kustannukset olisi jaettava tasan valtion, palkansaajien ja työnantajien kesken. Käytännössä tämä olisi merkinnyt huomattavaa palkansaajien maksurasituksen nousua.

Talouskomissio otti kantaa myös työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämiseen. Se katsoi, että jos palkkaneuvottelut käydään liittotasolla, palkkojen ja työllisyyden välistä kytkentää olisi tullut tehostaa eriyttämällä työttömyysvakuutusmaksuja liittokohtaisesti palkansaajien työttömyysriskin mukaan. Eriyttämättömät vakuutusmaksut johtavat käytännössä toimialojen väliseen ristisubventioon eli siihen, että vakaan työllisyyden alat tukevat aloja, joiden tuotannossa ja työllisyydessä esiintyy suuria vaihteluja. Vakuutusmaksujen liittokohtainen eriyttäminen ei olisi kuitenkaan estänyt työttömyyskustannusten tietynasteista uudelleenjakoa eli tasoittamista työttömyyskassojen välillä.

Perusteellinen Ruotsin työttömyysturvan uudistamista koskeva selvitys julkaistiin vuoden 1993 loppupuolella (SOU 1993:52). Sen liiteosa sisälsi useita asiantuntijaraportteja, joissa käsiteltiin työttömyyden, työttömyysvakuutuksen ja palkanmuodostuksen välisiä yhteyksiä (ks. esim. Calmfors & Herin 1993).

---

Lähtökohdaksi asetettiin, että työttömyysturvasta tulisi kehittää valtion budjetin ulkopuolella oleva, itseään myös pidemmällä aikavälillä (esim. yli suhdannesyklin) rahoittava järjestelmä (ts. rahastoiva vakuutus). Työnantajien ja työntekijöiden tulisi yhdessä, ilman valtion budjettivaroja, rahoittaa työttömyysturvan kustannukset. Tavoitteeksi asetettiin myös se, että työttömyysvakuutuksen piti edistää sekä ammatillista, toimialoittaista että alueellista liikkuvuutta. Mietinnön lopullisen suosituksen mukaan työttömyysturva muodostuisi yleisen perusvakuutuksen ja vapaaehtoisen lisävakuutuksen yhdistelmästä.

Perusvakuutus olisi lakisääteinen, työttömyyskassojen hoitama tasasuuri perusturva, joka maksettaisiin kaikille tietyt ehdot täyttävälle työttömälle. Perusvakuutuksen kustannusten rahoittamiseen osallistuisivat kaikki palkansaaajat, mutta ei työttömyysriskinsä vaan maksukykynsä mukaan (tietyn palkansaaajien verokorttiin merkityn prosentin mukaan). Loput rahoitustarpeesta katettaisiin yleisillä lakisääteisillä työnantajamaksuilla, joiden osuus palkkasummasta joustaisi niin, että matalampi työttömyysaste johtaisi pienempiin ja korkeampi työttömyysaste suurempiin maksuihin.

Perusturvan ylittävää turvan osaa varten otettava lisävakuutus olisi vapaaehtoinen. Lisävakuutuksesta aiheutuneet kustannukset rahoitettaisiin toimialan työttömyysriskin mukaan eriytetyillä työnantajien ja vakuutettujen vakuutusmaksuilla sekä perusvakuutuksesta siirrettävällä rahoitusosuudella.

Työttömyysasteen ollessa 4 prosenttia tai sitä matalampi lisävakuutuksen työttömyysetuudet ehdotettiin rahoitettavaksi kokonaan eriytetyillä vakuutusmaksuilla, koska tällöin maksujen eriyttäminen ei johtaisi kohtuuttoman korkeisiin vakuutusmaksuihin. Jos työttömyysaste ylittää neljä prosenttia, eriytettyjen vakuutusmaksujen käyttöä lisävakuutuksen kustannusten rahoittamisessa tulisi mietinnön mukaan rajoittaa, koska yksittäisillä työntekijäryhmillä ei ole mahdollisuuksia yksin vaikuttaa työttömyytensä laajuuteen ja koska täten voidaan helpottaa vakuutuksenantajien työttömyyteen liittyvien riskien hallintaa.

Mietinnön laskelmien mukaan työttömyysturvan kokonaiskustannuksista 70 - 75 prosenttia rahoitettaisiin kollektiivisesti. Loput, eli 25 - 30 prosenttia, rahoitettaisiin työttömyysturvan liittokohtaisten kustannusten mukaisesti eriytetyillä vakuutusmaksuilla.

Asplundin ja Kettusen (1994) mukaan mietinnön ehdottamaa rahoitusmallia kritisoitiin voimakkaasti. Etenkin korostettiin sitä, että myös valtion - ei pelkästään työnantajien ja työntekijöiden - tulee osallistua perusvakuutuksen rahoittamiseen ensisijaisesti, koska valtion harjoittama talouspolitiikka vaikuttaa merkittävästi työttömyyden kehitykseen. Lisäksi on väitetty, että ehdotettu rahoitusmalli suosii suuria pääomavaltaisia yrityksiä pienempien työvoimavaltaiten yritysten kustannuksella. Tilalle on ehdotettu perusvakuutuksen rahoitusvastuun jakamista tasaisesti valtion, työnantajien ja työntekijöiden välillä. Tällöin jokainen rahoittaisi kolmasosan perusvakuutuksen kustannuksista.

Edellä esiteltyjen ehdotusten pohjalta Ruotsissa ei kuitenkaan tehty työttömyysvakuutusjärjestelmän kokonaismuutosta. Vasta vuonna 1996 mietintönsä jättäneen toimikunnan ehdotusten pohjalta Perssonin hallitus antoi vuonna 1997 valtiopäiville esityksen järjestelmän muuttamiseksi. Tätä tarkastellaan seuraavassa luvussa.



---

### 3. Yrityskohtainen eriyttäminen

#### 3.1. Yhdysvallat

Yhdysvallat on ainoa teollisuusmaa, jossa työttömyysvakuutus rahoitetaan yrityskohtaisilla työnantajamaksuilla (SOU 1996:150). Jos työnantaja sanoo irti tai lomauttaa työntekijöitään, työttömyysvakuutusmaksu nousee jäljellä olevien työntekijöiden osalta. Jos taas työntekijöitä palkataan lisää, vakuutusmaksut alenevat. Kun järjestelmä luotiin 1930-luvulla, tavoitteena oli kannustaa yrityksiä pitämään työntekijät yrityksen palveluksessa laman yli.

Osavaltiot voivat soveltaa työttömyysturvan rahoituksessa omia säädöksiään. Useimmissa osavaltioissa työttömyysvakuutus on kokonaan työnantajien rahoittama. Kolmes-  
sa osavaltiossa kerätään työnantajamaksun lisäksi myös vakuutetuilta maksuja. Useimmat osavaltiot soveltavat kaksiosaista vakuutusmaksua. Ensimmäinen osa kattaa hallinnon kustannukset, yrityksiin liittymättömät työttömyyspäivärahat sekä työttömyysvakuutusrahaston kokonaisaliijäämän. Toinen osa käytetään yrityksen rahastotilin kautta päivärahojen maksuun. (Asplund - Kettunen 1994)

Työnantajien maksu on yleensä 2 - 7 prosenttia palkkasummasta. Maksu riippuu työttömän nostaman työttömyyskorvauksen ja hänen entisen työnantajansa kolmen edellisen vuoden palkkasumman suhteesta. Rahoitusvastuu ei ole kuitenkaan täydellinen, sillä maksu-  
prosentilla on kaikissa osavaltioissa ala- ja ylärajat. (SOU 1996:150)

Vakuutusmaksutaulukon ala- ja ylärajojen välissä olevakaan yritys ei kustanna täysin aiheuttamaansa työttömyyttä, sillä aiheutetusta työttömyydestä maksetaan vasta seuraava  
vuonna eikä korkoja oteta laskelmissa huomioon. Yritykset saavat siten irtisanomisista noin vuoden korotonta maksuaikaa. Toisaalta nämä yrityskohtaiset rahastoon kertyvät yli- tai alijäämät ovat yleensä suuruudeltaan vähäisiä. (Asplund - Kettunen 1994)

Rahoitusvastuun epätäydellisyys näkyy lomautuksien määrässä. Tähän tulokseen tultiin vertailemalla eri osavaltioiden järjestelmiä, joissa oli erilainen rahoitusvastuu. Anders-  
sonin ja Meyerin (1994) tulosten mukaan 20 prosenttia lomautuksista johtui epätäydellisestä rahoitusvastuusta. Card ja Levine (1994) tulivat tulokseen, että lomautukset voisivat vähentyä jopa 50 prosenttia, jos rahoitusvastuu olisi täydellinen. Vaikutukset kokonaistyöttömyyteen ovat vähäisemmät, mutta kuitenkin selvästi työttömyyttä vähentäviä.

Yrityskohtaisella eriyttämisellä on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia työllisyyteen. Yritysten rahoitusvastuu vähentää lamakausien lomautuksia, koska yritykset joutuvat maksamaan niistä enemmän. Siitä huolimatta lomautustyöttömyys on yleisintä Yh-  
dysvalloissa, jossa yli puolet työttömyydestä johtuu lomautuksista (Feldstein 1976). Euroopassa lomautukset ovat harvinaisempia. Poikkeuksen muodostaa Tanska, missä ainakin 40 prosenttia työttömyysjaksoista johtui lomautuksista vuosina 1979 - 1984 ja kaikesta työttö-  
myydestä lomautusten osuus oli 26 prosenttia (Jensen ja Westergård-Nielsen 1989). Myös Ita-  
liassa lomautukset ovat yleisiä (Felli ja Ichino 1988).

Tutkiessaan syitä Yhdysvaltojen ja Euroopan lomautuksien määrän eroon Gor-  
don (1982) sekä Fitzroy ja Hart (1985) osoittivat, että palkat ja työajat ovat Yhdysvalloissa

---

---

suhteellisen joustamattomia verrattuna esimerkiksi Englantiin ja Japaniin. Länsi-Euroopassa ja Japanissa työpaikat pyritään säilyttämään ensisijassa työaikaa sopeuttamalla. Lomautuksien yleisyys Yhdysvalloissa johtuu myös siitä, että siellä valtio ei tue lyhennettyjen työaikojen kompensaatiota kuten Euroopan maissa, joissa laskukautena työaika lyhenee lomautusten sijasta (Burdett ja Wright 1983).

Yrityskohtaisen työnantajamaksun eriyttämisen on todettu myös tasoittavan työttömyyden kausivaihteluja. Toisaalta yritysten rahoitusvastuu lisää työvoimakustannuksia, mikä vähentää yritysten työvoiman kysyntää. Järjestelmä kannustaa myös irtisanomaan pienipalkkaisia henkilöitä tai niitä, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyyspäivärahaan. Nämä kannustinvaikutukset ovat sitä suurempia, mitä täydellisempi yritysten rahoitusvastuu on.

Täydellisen kustannusvastaavuuden puute on amerikkalaisten tutkimusten mukaan johtanut siihen, että järjestelmä on 30 vuoden aikana subventoinut maataloutta ja ennen kaikkea rakennustoimintaa. Nämä toimialat ovat työllistäneet enemmän (muiden toimialojen kustannuksella) kuin ne olisivat tehneet, jos ne olisivat täysin vastanneet omista kustannuksistaan. Tämä taas on nostanut kokonaistyöttömyyttä. (SOU 1996:150)

### ***3.2. Työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämistä koskeva keskustelu Hollannissa***

Hollannissa uudistettiin sosiaalivakuutusta perusteellisesti 1990-luvulla. Vuoden 1998 alusta lähtien myös yksityiset vakuutusyhtiöt julkisten yhtiöiden ohella voivat hoitaa työkyvyttömyysvakuutuksen. Samalla julkisen työkyvyttömyysvakuutuksen maksut eriytettiin yrityksittäin. Yrityksen maksut riippuvat siitä, kuinka paljon yrityksen työntekijöille on maksettu korvauksia viiden ensimmäisen työkyvyttömyysvuoden aikana. Työnantajat voivat valita joko tämän julkisen järjestelmän tai ottaa yksityisen vakuutuksen tai vastata työkyvyttömyyskorvauksista itse. Kuitenkin viiden vuoden työkyvyttömyyden jälkeen julkinen järjestelmä koskee kaikkia korvausvaatimuksia.

Yrityskohtaisesti eriytettyjen työkyvyttömyysvakuutusmaksujen on todettu tuovan sellaisia etuja, että Hollannissa on alettu keskustella myös työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämisestä. Työkyvyttömyysvakuutusmaksujen eriyttämisen on todettu kannustavan työnantajia pienentämään tapaturmariskejä parantamalla työoloja. Tuloksena on todennäköisesti myös vakuutusjärjestelmän hallinnon tehostuminen. Maksujen eriytyminen myös vähentää alhaisen riskin toimialojen tukea korkean riskin aloille.

Eriyttäminen haittapuolia ovat työntekijöiden keskinäisen solidaarisuuden mahdollinen väheneminen ja työnantajien pyrkimys valikoida työntekijöitä, joiden työkyvyttömyysriski on alhainen. Tämä voi lisätä työmarkkinoiden etsintä- ja vaihtokustannuksia. Näiden haittojen lieventämiseksi on ryhdytty moniin toimenpiteisiin.

Besseling et al. (1998) pohtivat eriyttämisen soveltamista työttömyysvakuutusmaksuihin.

Hollannissa ensimmäisten kuuden työttömyyskuukauden korvaukset maksetaan toimialoittaisista kassoista, jotka rahoitetaan työnantajamaksuilla. Nämä maksut on eriytetty 60 toimialalle (Hollannin sosiaali- ja työministeriö). Eriyttäminen on tehty neljän maksuvuotta edeltäneen vuoden keskimääräisen työttömyysasteen mukaan (LISV).

---

Vuoden 1998 maksuprosentit vaihtelevat välillä 0 - 25 prosenttia palkkasummasta, keskiarvo on 2,2 prosenttia (LISV). Kassoilla täytyy olla määrätyn suuruinen rahasto. Jos rahasto on määrättyä suurempi, työnantajan maksu kassalle voi seuraavana vuonna olla hyvin alhainen, jopa 0 prosenttia.

Kun toimialoittainen eriyttäminen tuli voimaan vuonna 1997, se koski kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden korvauksia vastaavia maksuja. Vuonna 1998 aika pidennettiin kuudeksi kuukaudeksi, koska toimialoja haluttiin kannustaa vähentämään lyhyitä työttömyysjaksoja ja lomautuksia. Myöhemmin arvioidaan, onko pidennyksellä ollut toivottuja vaikutuksia (LISV).

Kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen työttömyyskorvaukset maksetaan yleisestä työttömyyskassasta (AWI). Yleisen työttömyyskassan rahoitukseen osallistuvat sekä työnantajat että työntekijät. Työnantajien maksu on 4,15 prosenttia ja työntekijöiden maksu 6,45 prosenttia vuonna 1998. Maksut ovat huomattavan korkeat.

Besseling et al. toteavat, että saattaisi olla kiinnostavaa eriyttää kaikki työttömyysvakuutusmaksut yrityskohtaisesti, jolloin maksut kuvastaisivat yritysten erilaista työttömyysriskiä. Jos ne yritykset, jotka irtisanovat paljon työntekijöitä, joutuisivat maksamaan enemmän kuin ne yritykset, jotka irtisanovat vähemmän, työttömyyden kasvu hidastuisi. Irtisanomisen sijasta työnantajat voisivat olla halukkaampia investoimaan työntekijöihinsä.

Toinen yrityskohtaisen eriyttämisen etu on se, että se vähentää implisiittistä sektoreiden välistä tukea. Paljon joustavaa työvoimaa käyttävien toimialojen tuotteiden hinnat eivät kuvasta täydellisesti tällaisen työvoiman kustannuksia. Yrityskohtainen eriyttäminen tehostaisi resurssien toimialoittaista jakautumista nostamalla joustavan työvoiman palkkaamiskustannuksia.

Kirjoittajat toteavat kuitenkin, että useista syistä yrityskohtainen eriyttäminen ei sovi työttömyysvakuutukseen yhtä hyvin kuin työkyvyttömyysvakuutukseen. Ensinnäkin yksityiset vakuutusyhtiöt eivät voi hoitaa työttömyysvakuutusta, koska työttömyys johtuu suureksi osaksi kaikille yrityksille yhteisistä syistä, kuten suhdannekehityksestä. Siihen ei yksityinen yritys voi vaikuttaa samalla tavalla kuin se voi esimerkiksi työoloja parantamalla vähentää työntekijöidensä joutumista työkyvyttömiksi. Yksityiseen järjestelmään liittyvät tehokkaamman hallinnon tuomat edut jäisivät myös toteutumatta.

Yrityskohtaisen eriyttämisen tuoman rasituksen vuoksi yritykset voivat olla haluttomampia palkkamaan uusia työntekijöitä, mikä hidastaa työttömyyden alentamista. Tutkimuksissa on myös osoitettu, että työttömyyden kesto pitenisi. Tämä on tärkeä epäkohta eurooppalaisilla työmarkkinoilla, joilla on jo muutenkin korkea pitkäaikais- ja rakennetyöttömyys. Yrityskohtainen eriyttäminen vaikuttaisi haitallisesti lukuisiin Euroopan maiden työllistämishelmiin, joiden tavoitteena on juuri pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen.

Yrityskohtainen eriyttäminen myös vähentää työntekijöiden välistä solidaarisuutta, koska se kannustaisi yrityksiä palkkaamaan työntekijöitä, joilla on alhainen työttömyysriski. Erityisesti pitkäaikaistyöttömien mahdollisuus työllistyä huonontuisi entisestään. Työttömien halu etsiä työpaikkaa alenisi, kun sen saanti vaikeutuisi.

Yrityskohtainen eriyttäminen parantaisi jo työssä olevien työntekijöiden asemaa, koska heidän neuvotteluvoimansa kasvaisi, kun työnantajat olisivat haluttomampia irtisano-

---

maan työntekijöitä korkeiden maksujen vuoksi. Tästä voisi olla seurauksena palkkojen nousu ja näin työllisyyden heikkeneminen pidemmällä aikavälillä.

Kirjoittajien mukaan yrityskohtaisen eriyttämisen vaikutus työttömyyteen olisi Euroopassa todennäköisesti pienempi kuin USA:ssa. Yksi tärkeä syy on se, että työntekijöiden erottaminen on Euroopan maissa jo lähtökohtaisesti monimutkaisempaa ja kalliimpaa paremman työsuhteturvan ansiosta kuin USA:ssa. Yrityskohtainen eriyttäminen vahvistaisi työntekijöiden asemaa tässä suhteessa entisestään. USA:ssa yrityskohtainen eriyttäminen voi kannustaa työnantajia investoimaan työntekijöidensä inhimilliseen pääomaan, mutta Euroopassa sillä voisi kirjoittajien mukaan olla vastakkainen vaikutus, kun se tulisi jo muutenkin korkeiden irtisanomiskustannusten lisäksi. Toinen suuri ero USA:n ja Euroopan välillä on se, että työttömyyskorvausten taso on Euroopassa korkeampi ja niiden kesto on pitempi kuin USA:ssa.

Työttömyysvakuutuksen yrityskohtaisen eriyttämisen myönteisten ja kielteisten puolien arvioinnin jälkeen Besseling et al. (1998) päätyvät pitämään oikeudenmukaisena sitä, että yritykset kantavat työttömyyskorvausten kustannukset tietyltä ajalta työttömyysjakson alussa. Kuitenkaan työnantajat eivät voi olla vastuussa pitkää aikaa, koska niillä on vain rajallinen mahdollisuus vaikuttaa entisten työntekijöidensä työpaikan etsintään. Siten yrityskohtainen maksujen eriyttäminen voi olla vain epätäydellistä ja kattaa vain pienen osan työttömyysvakuutuksesta.

Hollannissa keskustellaan myös muista työnantajamaksun eriyttämisperusteista (LISV). Yhtenä vaihtoehtona voisi olla yrityskohtainen eriyttäminen. Toisena vaihtoehtona on esitetty toimialojen jakamista useampiin pienempiin ryhmiin kuin nykyiset 60 toimialaa. Myöskin eriytetyn maksun kattavaa työttömyysjaksoa voitaisiin ajatella pidennettävän. Lisäksi maksua voitaisiin alentaa, mikäli työnantaja kantaa lyhyiden lomautusten kustannukset. Hollannin kansallinen sosiaalivakuutuslaitos (Landelijk instituut sociale verzekeringen LISV) tutkii näiden vaihtoehtojen etuja ja haittoja.

### ***3.3. Yrityskohtainen työnantajamaksujen eriyttäminen Ruotsin työttömyysvakuutuksen uudistamishdotuksessa***

Vuonna 1995 Ruotsin hallitus antoi työministeriön tehtäväksi tehdä ehdotus uudeksi työttömyysvakuutusjärjestelmäksi. Ehdotuksen sisältävä raportti (SOU 1996:150) julkaistiin vuonna 1996. Raporttiin liittyi myös osaraportti (SOU 1996:51), jossa selostettiin perusteellisesti Ruotsin voimassa ollutta työttömyysvakuutusjärjestelmää ja sen lukuisia uudistamishdotuksia sekä muiden maiden järjestelmiä. Osaraportissa esitettiin myös uuden järjestelmän pääpiirteet ja arvioitiin muutosten taloudellisia vaikutuksia.

---

Ehdotuksen mukainen uusi työttömyysvakuutus koostuisi kahdesta osasta:

- 1) Pakollinen, kaikille yhtä suuri perusosa
- 2) Vapaaehtoinen tulosidonnainen osa, joka yhdessä perusosan kanssa on noin 80 prosenttia työtulosta. Korvauksen saajan on pitänyt olla työttömyyskassan jäsenenä vähintään 12 kuukautta.

Lisäksi perustetaan uusi työttömyyskassa, joka hoitaa muihin työttömyyskassoihin kuulumattomien korvaukset. Uuden kassan hoidettavaksi siirtyy myös KAS-järjestelmä.

Ehdotuksen pohjalta Ruotsin hallitus jätti maaliskuussa 1997 valtiopäiville esityksen työttömyysvakuutuksen ja perusvakuutuksen yhdistämisestä vuonna 1998 yhdeksi järjestelmäksi (Trends 1997).

Työttömyysvakuutusjärjestelmän uudistamista käsittelevässä raportissa pohditaan lyhyesti työnantajamaksujen eriyttämiskysymystä, lähinnä Yhdysvaltojen järjestelmän valossa. Lopputuloksena todetaan, että yritysکوhtaaisesti eriytetty järjestelmä sopii paremmin Yhdysvaltoihin, jossa suuri osa järjestelmän rahoitusta ja hallintoa on työnantajien vastuulla. Se on myös helpompi toteuttaa pakollisessa työttömyysvakuutuksessa. Ruotsalaisessa työelämässä, jossa vapaaehtoinen työttömyysvakuutus on rakennettu työntekijäpuolelta lähtien, se olisi outo lintu.

Monet seikat viittaavat siihen, että myöskin ruotsalainen työttömyysvakuutusjärjestelmä tukee välillisesti joitain toimialoja ja alueita. Raportissa katsotaan kuitenkin, että tämä ongelma voidaan ratkaista esimerkiksi tiukentamalla niitä sääntöjä, joilla estetään työttömyysvakuutuksen käyttö palkan täydennyksenä tietyillä toimialoilla.

### ***3.4. Ehdotuksia yritysکوhtaaiseksi eriyttämiseksi Suomessa***

Työttömyysvakuutusmaksun yritysکوhtaista eriyttämistä ovat käsitelleet mietinnössään Työttömyysvakuutusmaksutoimikunta vuonna 1986 (Komiteanmietintö 1986:31) ja Työttömyysturvatoimikunta vuonna 1993 (Komiteanmietintö 1993:16).

Työttömyysvakuutusmaksutoimikunnan tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet työnantajan työttömyysvakuutusmaksujärjestelmän kehittämiseen siten, että järjestelmä olisi suosinut työvoimavaltaista yritystoimintaa kuitenkin siten, että työttömyysvakuutuksen rahoitus voitiin turvata. Tavoitteena oli saada uudistus voimaan vuoden 1987 alusta. Kehittämisvaihtoehtoina toimikunta tarkasteli vakuutusmaksun suhteuttamista palkkojen lisäksi poistoihin, maksun porrastamista yrityksen koon mukaan, maksun suhteuttamista työntekijöiden lukumäärän muutoksiin sekä maksun porrastamista alueellisiin perustein.

Vakuutusmaksun suhteuttaminen palkkojen ohella poistoihin olisi käytännössä voitu toteuttaa vastaavilla periaatteilla kuin kansaneläkevakuutusmaksun kohdalla, porrastamalla maksu kolmeen maksuluokkaan. Koska kansaneläkevakuutusmaksussa käytössä olleen porrastuksen vaikutuksista ei ollut käytettävissä tutkimuksiin perustuvaa tietoa, toimikunta ei katsonut voivansa suositella sitä toimeksiannossa tarkoitettuna vaihtoehtona.

Työntekijöiden lukumäärään perustuvana kehittämisvaihtoehtona toimikunta tarkasteli maksun porrastamista yrityksen koon mukaan, niin että maksua olisi alennettu työntekijöiden lukumäärän suhteen pienten yritysten kohdalla ja korotettu niiden yritysten kohdal-

---

la, joiden palveluksessa oli suurempi määrä työntekijöitä. Toimikunta suhtautui kuitenkin malliin kielteisesti, koska kynnys uusien työntekijöiden palkkaamiseen arvioitiin pienissä yrityksissä korkeammaksi kuin suurissa. Maksurasitus olisi muodostunut suhteellisesti sitä ankarammaksi, mitä enemmän yritys työllisti työntekijöitä.

Vakuutusperiaatteisiin perustuvana kehittämisvaihtoehtona toimikunta tarkasteli mallia, jossa vakuutusmaksun suuruus olisi porrastunut työntekijöiden lukumäärän muuttuessa. Vakuutusmaksua olisi alennettu, jos työntekijöiden lukumäärä olisi kasvanut tarkastelujaksolla, ja korotettu, jos lukumäärä olisi vähentynyt. Toisena, edellistä lievempänä ja työsuhteen pysyvyyttä korostavampana mallina toimikunta tarkasteli vaihtoehtoa, jossa vakuutusmaksua olisi korotettu sovitun asteikon mukaisesti, mikäli yritys olisi irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä tarkastelujakson aikana.

Vaikka nämä mallit olisivat alentaneet yrityksen maksurasitusta sen palkatessa uusia työntekijöitä, toimikunta ei katsonut voivansa ottaa kantaa niiden toteuttamiskelpoisuuteen, koska sillä ei ollut mahdollisuutta tarkastella mallien vaikutuksia muun muassa yrityskohtaisten työntekijöiden lukumäärän muutoksia koskevien tietojen puuttumisen vuoksi.

Työttömyysvakuutusmaksun alueellista porrastamista toimikunta ei pitänyt toimeksiannossa tarkoitettuna työvoimavaltaista yritystoimintaa suosivana toimenpiteenä.

Millään maksuperustevaihtoehdolla, joka olisi merkinnyt maksurasituksen uudelleen jakamista yrityssektorin sisällä, ei voitu osoittaa olevan kokonaistalouden näkökulmasta selvästi työllisyyttä edistävää vaikutusta. Siksi toimikunnan käsityksen mukaan mikään vaihtoehtoista ei ollut toteutettavissa vuoden 1987 alusta lukien.

Työttömyysturvatoimikunta 1992:n tehtävänä oli selvittää työttömyysturvajärjestelmän toimivuus ja kehittämistarpeet. Toimikunnan työn tavoitteena oli kokonaisuudistus, joka parantaa työttömyysturvan toimivuutta sekä sosiaalipoliittiset että työvoimapoliittiset näkökohdat huomioon ottaen. Tavoitteena oli myös järjestelmän rahoituksen saattaminen riittävän laajaksi niin, ettei minkään tahon osuus muodostuisi kohtuuttoman suureksi. Rahoitusjärjestelmän pitäisi pystyä myös tasoittamaan menojen aiheuttamaa rasitusta tilanteessa, jossa työttömyys lisääntyy suuresti.

Työttömyysturvatoimikunta 1992 käsitteli mietinnössään lyhyesti kahta vaihtoehtoa tapaa rahoittaa työnantajien osuutta työttömyysturvamenoista palkkasummaan perustuvan maksun sijasta.

Työnantajien työttömyysvakuutusmaksun porrastamista työttömyysturvatoimikunta 1992 ei esittänyt mietinnössään vaan ehdotti, että tarpeesta ja mahdollisuuksista työttömyysvakuutusmaksun yrityskohtaiseen ja/tai alakohtaiseen tariffointiin käynnistettäisiin erillistutkimus.

Työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämistä osana koko työttömyysturvan rahoituksen uudistamista tarkastelevat Asplund ja Kettunen (1994). Tutkimus sisältää katsauksen eriyttämisen vaikutuksia koskeviin kansainvälisiin tutkimuksiin, eri maissa voimassa oleviin rahoitusjärjestelmiin ja niiden pohjoismaisiin uudistamishdotuksiin. Näiden pohjalta kirjoittajat tulevat johtopäätökseen, että maksujen eriyttämisellä voitaisiin välttää työttömyyttä lisääviä palkankorotuksia ja se lisäisi työvoimaa ja tuotantoa korkean työllisyyden aloilla ja vaikuttaisi täten suotuisesti koko työllisyyteen. Eriyttäminen ei kuitenkaan koskisi työttömyysturvan perusosaa vaan sen lisäosaa. Tutkimuksessa ei esitetä laskelmia Suo-

---

men työttömyysvakuutusjärjestelmän uudistamisen vaikutuksista, vaan todetaan tällaisten laskelmien tarpeellisuus.

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämisen vaikutuksiin verrattavia ovat työnantajan sosiaaliturvamaksujen porrastuksen vaikutukset, joita ovat tutkineet Holm, Honkapohja ja Koskela (1995). Tutkimuksen mukaan työllisyyttä voidaan parantaa palkkaan tai pääomavaltaisuuteen perustuvalla toimialoittaisella porrastuksella siinä tapauksessa, että eri toimialojen välillä on palkka-palkkakytköksiä. Toimialan työttömyyteen perustuvan porrastuksen seuraukset osoittautuivat sen sijaan epäedullisiksi.

Kiander (1994 ja 1996) on tarkastellut työnantajamaksujen eriyttämisen yhteyksiä palkanmuodostukseen. Jos palkanmuodostus tapahtuu keskitetysti valtakunnallisen tason neuvotteluissa (kuten esimerkiksi vuosien 1995 ja 1997 tulo- ja eläinmaksuissa), maksujen eriyttämisellä ei saada lisähyötyä. Sen sijaan hajautetun palkanmuodostuksen tapauksessa työttömyysvakuutusmaksujen toimialoittainen tai yritysکوhtainen eriyttäminen luo uuden takaisin-kytkennän, jonka rationaalisesti toimivat palkkaneuvottelijat joutuvat huomioimaan. Kytkennän palkankorotuksia hillitsevä vaikutus on sitä suurempi, mitä pienempi on valtion rahoitusosuus ao. toimialan työttömyysmenoista.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa Sosiaaliturvan suunta (Sosiaali- ja terveysministeriö 1997a) pohditaan eräänä ajankohtaisena kysymyksenä työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen porrastamista, jonka katsotaan lisäävän työllisyyttä erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama selvitysmies kartoitti vuonna 1997 työnantajan kansaneläke-, sairausvakuutus- ja työttömyysturvamaksun porrastusmahdollisuuksia. Raportissaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 1997b) selvitysmies ehdotti porrastamista palkkasumman mukaan niin, että maksupohjaa alennetaan yritysکوhtaisella ja palkansaajakohtaisella erällä. Tällaiseen palkkaporrastukseen liittyy kuitenkin hallinnollisia ongelmia, koska siinä tarvittavia työsuhte- ja palkkarekistereitä ei ole valmiina. Sosiaaliturvan suunta (1997) toteaa myös, että sosiaalivakuutusmaksujen alennusten pitäisi olla tuntuvia, jotta niillä olisi olennaisia vaikutuksia työllisyyteen. Uudet porrastusvaihtoehdot suosisivat aivan pieniä ja suuria yrityksiä, mutta nostaisivat keskisuurten yritysten maksurasitusta. Lisäksi uudet porrastustavat monimutkaistaisivat maksujärjestelmää, joten muutosten kokonaisvaikutuksia on vaikea arvioida.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt sopivat keskenään 17.11.1997 Työttömyysvakuutusrahaston muodostamisesta puskuriksi (ks. Holm, Kiander ja Tossavainen 1997; Holm ja Mäkinen 1998), jonka avulla voidaan eliminoida palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen nousupaineita taloudellisissa taantumisissa. Samassa sopimuksessa esitettiin selvitettäväksi, miten työttömyysvakuutuksen rahoitusjärjestelmää työnantajien osalta voitaisiin kehittää siten, että se nykyistä paremmin ottaa huomioon työttömyysriskin ja omavastuun.

Kyseisen esityksen perusteella tehtiin tutkimus (Holm et al. 1998), jossa tarkastellaan työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämistä toimialoittain työttömyysasteen ja todellisten työttömyyskustannusten mukaan sekä yritysکوhtaisen työttömyysturvan omavastuun vaikutuksia. Tutkimus osoittaa, että osittainen eriyttäminen aiheuttaisi muutoksia toimialoittaisissa maksuissa. Eriyttämisen vaikutukset kokonaistyöllisyyteen ovat tutkimuksen mukaan suhteellisen pienet, mutta vakuutusperiaatteen soveltamisen työllisyysvaikutukset olisivat erilaisia eri toimialoilla.

---

#### 4. Johtopäätöksiä

Tässä artikkelissa on esitelty työnantajan työttömyysvakuutusmaksujen toimialoitaisesta ja/tai yrityskohtaisesta eriyttämisestä käytyä kansainvälistä keskustelua ja tuotu esiin joitain työttömyysvakuutusjärjestelmän uudistusehdotuksia. Vaikka maksut ovat useimmissa maissa tasasuuruisia, on niiden eriyttämistä koskeva keskustelu ajankohtaista monessa maassa. Olemme esitelleet myös muutamia suomalaisia komiteamietintöjä ja tutkimuksia, joissa on pohdittu erilaisia maksujen eriyttämistapoja ja eriyttämisen vaikutuksia, ennenkaikkea työllisyyteen ja palkanmuodostukseen.

Useissa tutkimuksissa on todettu, että yrityskohtainen omavastuu työnantajan maksuissa vähentää irtisanomisia. Toisaalta omavastuu lisää yritysten työvoimakustannuksia ja siten myös vähentää yritysten työvoiman kysyntää. Vaikutukset kokonaistyöllisyyteen ovat epävarmat. Yrityskohtaiset maksut myös vähentävät työllisyyden vaihtelua, mutta saattavat lisätä työttömyyden kestoja. Vakaampi työllisyys ja pienempi työpaikan menettämisen riski saattaa parantaa vakinaisten työntekijöiden työmarkkina-asemaa työttömien kustannuksella.

Työttömyysvakuutusmaksujen toimialoitainen eriyttäminen on paikallaan, jos palkkaratkaisut tehdään liittokohtaisesti, samoin kuin siinä tapauksessa, että taloudelliset häiriöt ovat toimialakohtaisia. Jos taas palkkaratkaisut ovat keskitettyjä ja jos taloudelliset häiriöt koskevat koko taloutta, ei eriyttämisestä saada työllisyshyötyjä. Tämä johtuu siitä, että työttömyyden kustannuksia ei voida ulkoistaa toisin kuin hajautetussa palkanmuodostuksessa.

Edelläesiteltyjen selvitysten ja tutkimusten perusteella voidaan todeta, että monissa maissa on tutkittu työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämistä, mutta harvoissa sitä on toteutettu käytännössä. Näyttää ilmeiseltä, että ennenkuin työttömyysvakuutusmaksujen eriyttämisessä voidaan edetä käytännön tasolle, tarvitaan lisää tutkimustietoa sen vaikutuksista. Erityisesti mikrotason tutkimustieto yritysten rekrytointi- ja irtisanomiskäyttäytymisestä olisi tarpeen.



---

## Kirjallisuus

Anderson, P.M. - Meyer, B. D.: The Effect of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data. Cambridge: NBER Working Paper No. 4960, 1994.

Asplund, R. - Kettunen, J.: Työttömyysturvan rahoitus ja sen uudistaminen. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B 104, 1994.

Besseling, P. - Bovenberg, L. - de Mooij, R.: Premium Differentiation in Social Insurance. The Hague: CPB Report 1, 1998.

Burdett, K. - Wright, R.: Unemployment Insurance and Short-time Compensation: the Effects on Layoffs, Hours per Worker, and Wages. *Journal of Political Economy* 97 (1983): 1479-1496.

Calmfors, L. - Herin, J.: En ny arbetslöshetsförsäkring - samhällsekonomiska överväganden och en idéskiss. Teoksessa Ersättning vid arbetslöshet. Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring. Stockholm: SOU 1993:52, Särskild Bilaga, 1993.

Card, D. - Levine, P. B.: Unemployment Insurance Taxes and Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment. *Journal of Public Economics* 1 (1994): 1-29.

Feldstein, M. S.: Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment. *Journal of Political Economy* 84 (1976): 937-957.

Felli, L. - Ichino, A.: Do Marginal Employment Subsidies Increase Re-employment Probabilities? Preliminary Results on the Experiment of the Agenzia del Lavoro of Trento. *Labour* 2 (1988): 63-89.

Fitzroy, F. R. - Hart, R. A.: Hours, Layoffs and Unemployment Insurance Funding: Theory and Practice in International Perspective. *Economic Journal* 379 (1985): 700-713.

Gordon, R. J.: Why U.S. Wage and Employment Behaviour Differs from That in Britain and Japan. *Economic Journal* 365 (1982): 13-44.

Hagfors, R.: Sosiaaliturvan rahoituksen kansainvälisiä kehityspiirteitä. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 13, 1996.

Holm, P. - Honkapohja, S. - Koskela, E.: Työllisyys ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen porrastaminen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 11, 1995.

Holm, P. - Kiander, J. - Tossavainen, P.: Rahastot ja EMU. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimusselosteita 138, 1997.

Holm, P. - Mäkinen, M.: Työttömyysvakuutusjärjestelmän EMU-puskurointi.. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-keskustelualoitteita 157, 1998.

Holm, P. - Kiander, J. - Tuomala, J. - Valppu, P.: Työttömyysvakuutusmaksujen työttömyysriskin mukainen porrastus ja omavastuu. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 48, 1998.

Jensen, P. - Westergård-Nielsen, N.: Temporary Layoffs. Aarhus: University of Aarhus and Aarhus School of Business Labour Economic Group. Working Paper 89-102, 1989.

Kiander, J.: Työttömyysturvan rahoitus, neuvottelujärjestelmä ja työllisyys. *Talous ja yhteiskunta* 22 (1994): 22-29.

Kiander, J.: Työttömyysturvan rahoitus ja työllisyys. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 8, 1996.

---

Komiteanmietintö 1986:31. Työttömyysvakuutusmaksutoimikunnan mietintö. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1986.

Komiteanmietintö 1993:16. Työttömyysturvatoimikunta 1992:n mietintö. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1993.

MISSOC: Social Protection in the Member States of the European Union. Situation on 1 July 1995 and evolution. Luxembourg: European Commission, 1996.

Reissert, B. - Schmid, G.: Unemployment Compensation and Active Labour Market Policy. Teoksessa Schmid, G. (ed.): Labour Market Institutions in Europe. New York, 1994.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaaliturvan suunta 1997 - 1998. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 26, 1997a.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Työnantajamaksujen porrastaminen. Selvitysmiesraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 1, 1997b.

SOU 1993:16. Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, 1993.

SOU 1993:52. Ersättning vid arbetslöshet. Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, 1993.

SOU 1996:51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, 1996.

SOU 1996:150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, 1996.

Trends: Sweden. Berlin: European Employment Observatory. The Journal of the European System of Documentation, Evaluation and Monitoring on Employment Policies (SYSDem) 28 (1997): 65-69.

## **Muut lähteet**

Hollannin sosiaali- ja työministeriön kirje 7.7.1998.

LISV: Kirje 27.8.1998. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen, 1998.

---

**Helander**Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty. **Voitto**

## **KOLMAS SEKTORI EU-MAISSA**

### **1. Johdanto**

Tämän esityksen tavoitteena on analysoida ja arvioida kolmannen sektorin merkitystä Euroopan unionin jäsenmaissa. Tavoitteen toteuttaminen kohtaa useanlaisia tiedollisia ongelmia ja rajoitteita. Käsitteellinen kirjavuus alalla on silmiinpistävää. Konkreettisen ja vertailukelpoisen tiedon puute on tähän asti ollut erittäin suurta. Eurooppalainen tilastotuotanto, joka monilla muilla aloilla on laajaa ja täsmällistä, on juuri kolmannen sektorin osalta puutteellista tai peräti olematonta.

Vuoden 1998 aikana eurooppalaista kolmatta sektoria koskeva tietoperusta on kuitenkin olennaisesti parantunut. Tietoperustan vahvistuminen on perustunut siihen, että suuri kansainvälinen, yli kaksikymmentä maata käsittävä tutkimushanke, Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (myöhemmin JH-projekti) on tuottanut vertailukelpoista perustietoa kolmannesta tai voittoa tavoittelemattomasta sektorista. Tämäkään tietoperusta ei vielä kata edes kahden varhemmin samaan hankkeeseen raportoineen maan kanssa kaikkia EU-maita. Se antaa kuitenkin pohjaa verrata kymmentä, osittain yhtätoista unionimaata ainoastaan Tanskaa, Kreikkaa, Portugalia ja Luxemburgia koskevien tietojen puuttuessa kokonaan. Tosin myös Italiaa koskevat tiedot ovat siinä määrin vanhentuneita, että ne ovat suurelta osalta menettäneet vertailukelpoisuutensa. Melko hyvän alueellisen ja kulttuurisen kattavuutensa ansiosta kymmenen maan vertailun voidaan katsoa antavan hyvän läpileikkauksen EU-maiden kolmannesta sektorista.

Ensimmäiseksi vastaantuleva ongelma koskee kysymystä, mitä itse asiassa tarkoitetaan puhuttaessa kolmannesta sektorista. Ei tarvitse mennä edes kilpailevien tieteellisten paradigmojen ja teorioiden tasolle havaitakseen sen käsitteellisen ja terminologisen sotkuisuuden, joka alalla vallitsee. Ilmiökentän haltuunottoa ei helpota myöskään se, että ala on aidon monitieteinen; kunkin tieteenalan edustajat pyrkivät läänittämään sen omilla ongelmanasettelua, käsitteellistämistä ja teoretisointia koskevilla paalutuksillaan (Helander 1998, 33-65).

Tässä tarkastelussa tukeudutaan kolmannen sektorin rajaamisessa ja operationalisoinnissa Johns Hopkins-tutkimushankkeessa kehiteltyyn rakenteellis-operationaaliseen

---

määritelmään. Määrittely pohjautuu viiteen määrittelevään ulottuvuuteen (Salamon & Anheier 1997, 29-50). Rajauskriteereinä toimivat rakenteellisuus, yksityisyys, voittoa tavoittelematon jakaminen, itsehallinnollisuus ja vapaaehtoisuus. Ne organisaatiot, jotka tavallisimmin liitetään kolmanteen tai voittoa tavoittelemattomaan sektoriin, koostuvat järjestöistä ja säätiöistä. Näiden ohella myös muutamat muut organisaatiot, kuten uusosuuskunnat voidaan sisällyttää JH-projektikokonaisuudessa sovellettavien rajauskriteerien puitteisiin (Helander 1998, 55-62).

Tämän artikkelin tavoitteena on vertailla kartoittaa kolmannen sektorin voimavaraperustaa ja resurssien käyttöä Suomessa ja niissä EU-maissa, joista vertailukelpoisia tietoja on ollut saatavissa. Toisessa luvussa kuvataan ja eritellään suomalaista vapaaehtoissektoria. Tämä tehdään niiden tutkimushavaintojen valossa, jotka on kerätty JH-projektia varten. Sektoreiden työllistämistä, vapaaehtoispanosta, toimintamenoja sekä varainhankintaa eritellään lohkoja koskevien sisäisten vertailujen avulla. Luvussa kolme analyysitaso nostetaan koskemaan Suomen ohella myös niitä EU-maita, joista vastaavalla pohjalla kerättyjä ja siten vertailukelpoisia tietoja on ollut saatavissa. Sektorin työllistämisosuus, vapaaehtoispanostus sekä varainhankinta ovat keskeisimpinä tarkastelukohteina. Viimeisessä luvussa tehdään yhteenvetoa suomalaisesta ja eurooppalaisesta vapaaehtoissektorista samalla kun eritellään sen merkitystä yleisesti.

## **2. Kolmas sektori Suomessa**

Yhden ongelman kolmannen sektorin eriytyneelle tarkastelulle asettaa se, että taloutta ja yhteiskuntaelämää koskevat tilastojärjestelmät ovat kolmannen sektorin erittelyn kannalta katsottuna puutteellisia ja siten vertailukelvottomia. Suomessa ja monissa muissa EU-maissa käytössä oleva virallinen SNA-järjestelmä (System of National Accounts) ja siitä kehitelty ESA-järjestelmä rajaavat voittoa tavoittelemattoman sektorin käyttäen eri kriteerejä kuin JH-projekti. Virallisen tilastointijärjestelmän pohjalla on näinollen kutakuinkin mahdotonta tehdä päätelmiä kolmannen sektorin osalta muun muassa siitä syystä, että rajaukset kotitalouksien, mutta osittain myös julkista valtaa käyttävien organisaatioiden suunnassa jäävät hämäräksi.

Kolmannen sektorin sisäistä erittelyä varten JH-projektissa on kehitelty niin sanottu ICNPO (International Classification of Nonprofit Organizations)-luokitus eli kansainvälinen vertaileva voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden luokitusjärjestelmä. Järjestelmään sisältyy kaksitoista pääluokkaa, muutamiin myös alaluokkia.

Koska Suomessa samoin kuin useissa muissakin Euroopan maissa käytössä oleva SNA-perustainen tilastojärjestelmä, ei antanut mahdollisuuksia kolmannen sektorin kartoittamiseen virallisista tilastojulkaisuista saatavissa olevilla tiedoilla, suomalaisessa tutkimuksessa päädyttiin tämän vuoksi monivaiheiseen, suurimmalta osin survey-tutkimuksen menetelmillä tapahtuvaan tiedonkeruun menetelyyn. Järjestöihin ja säätiöihin kohdistuvien analyysien perusteella luotiin tarvittavat estimaatit. Havaintomateriaalia kerättäessä sovellettiin aineistokriteerejä verraten ankarasti. Siten Suomea koskevaa aineistoa voidaan pitää pikemminkin minimiaineistona kuin maksimiaineistona.

---

Kolmannen sektorin työvoimaosuutta arvioitaessa laskentaperusteena on käytetty niin sanottua FTE (full time equivalent)-muuntosääntöä. Sitä käyttäen osa-aikainen työskentely on muunnettu kokopäivätoimiseksi työksi käyttämällä lähtökohtana 40 nelikymmentuntista vuosittaista työviikkoa. Tällä perusteella vuosittaiseksi kokonaistyöajaksi saadaan 1600 työtuntia. Vapaaehtoistyö on muunnettu FTE-muuntoperiaatetta soveltaen vastaaviksi täyspäivätyöarvoiksi. Vapaaehtoistyön muuntamisessa taloudelliseksi työpanokseksi taas on pidetty tuntityön laskennallisena arvona 102 markkaa, joka määräytyy palvelusektorin keskituntiansi-  
on perusteella.

Bruttokansantuotearvoltaan suomalainen kolmas sektori sijoittuu eurooppalaiseen keskikastiin. Sen toimintamenojen perusteella lasketuksi bkt-osuudeksi on JH-tutkimuksessa saatu 3,9 prosenttia ja vastaavaksi arvoksi noin 22.5 mrd markkaa. Sektorin palkkatyövoimaosuudeksi on vastaavasti laskettu 3.1 prosenttia työllisestä työvoimasta. Kolmannen sektorin on laskettu työllistävän Suomessa FTE-arvoa käyttäen täyspäivätyöksi laskettuna noin 67 000 henkeä.

Sektorin toimintamenojen lähempi erittely osoittaa, että hyvinvointivaltiopalvelut ovat niiden osalta avainasemassa. Koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen muodostaman hyvinvointipalvelun ydinsektorin osuus nousee kolmeen viidesosaan koko kolmannelta sektorista. Muita taloudellisessa mielessä mainittavia osasektoreita ovat vain kulttuurin ja harrastustoiminnan sekä ammatti- ja elinkeinotoiminnan muodostamat osasektorit. Ensiksi mainitun luokan kohdalla erityisesti liikunta nostaa kategorian kokonaisuutta.

Vielä voimakkaammin kuin toimintamenojen osalta suomalainen vapaaehtoissektori painottuu työllistävyyden kohdalla hyvinvointivaltion ydinsektorille. Sen osuus koko sektorin palkkatyövoimasta on lähes kahden kolmasosan luokkaa.

Tähän voidaan lisätä sektorin omin tuotos eli se panos, joka syntyy kun vapaaehtoinen työpanos hinnoitellaan ja muunnetaan työpanokseksi. Sen työvoimavolyymiksi muunnetuksi laajuudeksi saadaan noin 77 000 täyspäiväistä työvuotta. Vapaaehtoispanoksen kokonaisarvoksi on saatu 12.5 mrd markkaa. Mikäli työn hinta määritetään selvästi alle kyseisen teollisuuden keskituntipalkkakustannusten, alenee vapaaehtoispanostuksen arvo vastaavasti pienemmäksi.

Kansalaisten lähes kokonaan järjestöissä antama vapaaehtoinen työpanos jakautuu eri toimintaluokkien välillä varsin epätasaisesti. Ylivoimaisesti suurin vapaaehtoispanostus on kulttuuri- ja harrastustoiminnan lohkolle, joka saa lähes puolet koko organisoidusta vapaaehtoispanostuksesta. Tästä puolestaan valtaosa lankeaa liikunnan osalle. Toiseksi suurimman vapaaehtoispanostuksen kategorian muodostaa kansalaistoiminta ja edunvalvonta. Tässä puolestaan korostuu erityisesti se toiminta, joka tapahtuu paikallisyhdistyksissä. Hyvinvoinnin ydinalueista vain sosiaalipalvelujen osalta vapaaehtoispanostus on melko suuri. Se on tuntu-  
vasti pienempi terveydenhuollon ja koulutuksen lohkoilla, joilla vapaaehtoistoiminnaltakin odotetaan professionaalista panostusta. Sosiaalipalvelujen osalta tehtävän vapaaehtoistyön osuutta vähentää ehkä olennaisestikin se, että vapaaehtoistoimintaan on luettu mukaan vain rekisteröidyissä yhdistyksissä tapahtuva toiminta JH-kriteeristön rajatessa organisoitumattoman, ad hoc-perustaisen vapaaehtoistoiminnan ”neljännelle” sektorille.

Taulukko 1. Kolmas sektori Suomessa: toimintamenot, vapaaehtoispanostus ja kokonaispanostus toiminnallisten alaryhmien mukaan (%)

	Toimintamenot	Vapaaehtoispanos	Koko panostus (toimintamenot + vapaaehtoispanos)
Kulttuuri ja harrastus	15,2	46,8	26,5
Koulutus ja tutkimus	20,8	1,6	13,9
Terveydenhuolto	27,1	4,5	19,0
Sosiaalipalvelut	12,3	13,2	12,6
Ympäristö	1,1	0,5	0,9
Kehittäminen ja asuminen	2,4	1,0	1,9
Kansalaistoiminta ja edunvalvonta	3,8	22,9	10,7
Hyväntekeväisyys	0,1	0,3	0,2
Kansainvälinen toiminta	0,1	0,5	0,2
Uskonnollinen toiminta	3,6	3,0	3,4
Ammatti- ja elinkeinotoiminta	13,4	5,2	10,4
Muut	0,1	0,5	0,3

Kolmannen sektorin palkkatyöhön perustuva toiminta painottuu vahvasti yhteiskunnan hyvinvointipalvelujen tuottamiseen. Kolme viidesosaa sektorin toimintamenoista suuntautuu hyvinvointipalvelujen tuottamiseen. Suurimmaksi yksittäiseksi menoluokaksi nousee terveydenhuolto, kun taas sosiaalipalvelujen luokka jää vain puoleen siitä. Koska monitehtäväisten yksikköjen luokittelu yksiselitteisesti etenkin terveydenhuollon ja sosiaalitoimen välillä on joissakin tapauksessa ongelmallista, lienee oikeampaa todeta, että sosiaali- ja terveyssektori kattaa yhteensä noin kaksi viidesosaa sektorin toimintamenoista. Rahaksi muunnettuna se merkitsee noin kahdeksan miljardia markkaa. Koulutus- ja tutkimussektori muodostaa markkina-arvoltaan noin puolet sosiaali- ja terveyssektorista.

Jos mukaan otetaan rahaksi muunnettu vapaaehtoispanostus, muuttuvat kolmannen sektorin sisäiset painotussuhteet olennaisesti. Hyvinvoinnin ydinsektorin osuus laskee hieman alle puoleen koko vapaaehtoissektorin painoarvosta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että vapaaehtoispanostus suuntautuu erittäin voimakkaasti kulttuuri- ja harrastustoiminnan osalohkolle. Toinen merkittävä painoalue on kansalaisjärjestöjen harjoittama edunvalvontatoiminta. Hyvinvointisektorin vapaaehtoistyö sosiaalipalveluja lukuunottamatta on sitävästoin verraten vähäistä. Tässä yhteydessä on myös syytä tähdentää, että JH-kriteeristö sulkee ulkopuolelleen rekisteröimättömät oma-apu- ja vertaisryhmät, jotka osallistuvat sosiaalipalvelujen tuottamiseen. Niiden mukaanottaminen nostaisi ilmeisen merkittävällä tavalla juuri sosiaalipalvelujen osuutta vapaaehtoispanostuksessa. Joka tapauksessa suomalaisesta vapaaehtoispanostuksesta merkittävä osa liittyy vapaa-aikatoimintaan ja siinä erityisesti liikuntaan.

Taulukko 2. Kolmannen sektorin tulolähteet Suomessa toimintaluokkien mukaan (%)

	Julkinen rahoitus	Yksityiset lahjoitukset	Oma rahoitus
Kulttuuri ja harrastustoiminta	22,6	7,3	70,1
Koulutus ja tutkimus	29,8	9,4	60,8
Terveystenhoito	51,0	2,9	46,0
Sosiaalipalvelut	57,4	4,5	38,1
Ympäristö	11,0	2,0	87,0
Kehittäminen ja asuminen	4,2	0,6	95,2
Kansalaistoiminta ja edunvalvonta	41,8	17,9	40,3
Hyväntekeväisyys	3,6	12,8	83,6
Kansainvälinen toiminta	15,3	4,1	61,5
Uskonto	32,3	39,2	28,5
Ammatti- ja elinkeinotoiminta	1,7	2,7	95,6
Muut	2,9	3,3	93,8

Kolmas sektori saa toiminnallisesta rahoituksestaan noin kolmanneksen (32 %) julkisen sektorin avustuksina ja kolme viidesosaa (60 %) oman toimintansa - jäsenmaksutulot mukaanlukien - tuloksena. Yksityisten lahjoitusten (ilman vapaaehtoistyönä laskettua työpanostusta) osuus jää vastaavasti noin seitsemään prosenttiin. Vapaaehtoissektorin keräämien tulojen kokonaisjakauma peittää kuitenkin alleen erittäin suuret vaihtelut eri toimintaluokkien välillä. Selväpiirteisimmän julkisen rahoituksen varassa toimivia osalohkoja ovat terveydenhuolto ja sosiaalitoiminta, joiden tuloista yli puolet tulee julkisista varoista. Vastaavasti taas ammatillisen ja elinkeinotoiminnan osasektori käyttää hyvin vähässä mitassa julkisia varoja sen rahoituksen tullessa lähes täysin omina hankintoina, erityisesti jäsenmaksuina. Oman hankinnan osuudet ovat hyvin suuria myös kehittämisen ja asumisen kategoriassa sekä ympäristölohkolla. Ne muodostavat selvästi suurimman tulo-osuuden myös kulttuurin ja harrastustoiminnan kohdalla. Vain uskonnollisilla järjestöillä ja yhteisöillä - valtiokirkot sulkeutuvat JH-kriteeristön mukaan vapaaehtoissektorin ulkopuolelle - yksityisten lahjoitukset muodostavat suurimman tulolähteen hyväntekeväisyystoiminnankin painottuessa hyvin voimakkaasti oman toiminnan tuottamiin varoihin.

### 3. Kolmas sektori eurooppalaisessa vertailussa

#### 3.1. Kolmas sektori palkkatyön tuottajana

Kolmannen sektorin kokonaislaajuutta suhteessa julkiseen ja yksityiseen yrityssektoriin on tavanomaisesti arvioitu kahden taloutta koskevan tunnusluvun, bruttokansantuoteosuuden ja työvoimaosuuden perusteella.

Kolmannen sektorin estimoitu bruttokansantuoteosuus vaihteli JH-kriteerejä soveltaneissa Euroopan suurissa tellisuusmaissa 1990-luvun alussa Ison-Britannian vajaasta vii-

destä (4,8) prosentista Italian kahteen (2,0) prosenttiin. Näiden välille sektorin suuruudessa jäivät Ranska (3,3 %), Saksa (3,6 %) ja Ruotsi (4,1 %) (Salamon & Anheier 1996). Suomelle viittä vuotta myöhemmältä ajankohdalta estimoitu bruttokansantuotearvo, 3,6 prosenttia, vastaa näin eurooppalaista keskitasoa.

Mainittakoon, että niin pohjoismaisessa järjestöjen bruttokansantuoteosuutta koskevassa vertailussa (Brathaug 1997) kuin OECD:n tilastoinnissakin (Salamon & Anheier 1996, 4-7) on päädytty mainituista JH-luvuista selvästi poikkeaviin kolmannen sektorin laajuutta koskeviin estimaatteihin. Yleensä annetut lukuarvot ovat jääneet tuntuvasti pienemmiksi kuin JH-tutkimuksessa saadut arviot, vaikka viimeksi mainitussa käytetyt sektorin rajauskriteerit ovat verraten ankarat.

Karkeana yleishavaintona voidaan todeta, että kolmannen sektorin työvoimaosuudet seuraavat melko pitkälle vastaavia kansantuoteosuuksia eri maissa. Kolmannen sektorin työvoimaintensiivisyyden vuoksi sen työvoimaosuus on yleensä korkeampi kuin bruttokansantuoteosuus. Merkittävimmän poikkeuksen muodostaa Ruotsi (bruttokansantuoteosuus 4,1 %, työvoimaosuus 2,5 %), eikä sektorin työllistämisosuus Suomenkaan kohdalla (bruttokansantuoteosuus 3,6 %, työvoimaosuus 3,0 %) kohoa aivan kansantuoteosuuden tasolle.

Taulukko 3. Kolmas sektori kymmenessä EU-maassa: palkkatyön, vapaaehtoistyön ja kokonaistyöpanoksen osuus työvoimasta vuonna 1995 (%)\*)

	Osuus palkkatyöstä		Vapaaehtoinen panostus	Sektorin työpanoksen osuus kokonaistyövoimasta	
Suomi	3,0		3,3	6,3	
Ruotsi	2,5		5,8	8,3	
Itävalta	4,5	1,2		5,7	
Belgia	10,5		2,5	13,0	
Ranska	4,9		4,7	9,6	
Saksa	4,6		3,0	7,6	
Irlanti	11,5		2,7	14,2	
Alankomaat	12,4		5,1	17,5	
Espanja	4,5		2,3	6,8	
Iso-Britannia	6,2		3,4	10,6	
EU-maat keskimäärin**)	6,9		3,2	10,1	

\*) Ruotsin lukuarvot vuodelta 1993

\*\*) Ruotsi pois lukien

Lähteet: Salamon & Anheier 1998, Lundström & Wijkström 1997

Ruotsissa ja Suomessa kolmas sektori on suhteellisesti katsoen tuntuvasti pienempi työllistäjä kuin muissa tarkastelussa mukana olevissa EU-maissa. Pohjoismaihin nähden vastakkaista päätä edustavat Alankomaat, Irlanti ja Belgia. Niissä kolmannen sektorin palkollisten osuus koko työvoimasta kohoa yli kolminkertaiseksi Pohjoismaihin verrattuna.



Eroja on vaikea selittää muutoin kuin julkisen sektorin suhteellisella suuruudella Ruotsissa ja Suomessa; julkinen sektori hoitaa pohjoismaisissa yhteiskunnissa suuren osan niistä hyvinvointivaltion palvelutehtävistä, joista kolmas sektori vastaa subsidiariteettiperiaatteen mukaan eteläeurooppalaisissa yhteiskunnissa.

Taulukko 4. Hyvinvoinnin ydinalueiden osuudet kolmannen sektorin palkatusta työvoimasta kymmenessä EU-maassa vuonna 1995 (%)

		Koulutus	Terveys- huolto	Sosiaalipal- velut	Yhteensä
Suomi		25,0	23,0	17,8	65,8
Ruotsi		20,9	3,3	17,8	42,0
Itävalta	8,9	11,6	64,0	84,5	
Belgia		38,8	30,4	13,8	83,0
Ranska		20,7	15,5	39,7	75,9
Saksa		12,6	33,2	33,8	79,6
Irlanti		53,7	27,6	4,5	85,8
Alankomaat		28,3	42,5	19,4	90,2
Espanja		25,1	12,2	31,8	69,1
Iso-Britannia		41,5	4,3	13,1	58,9
EU-maat keskimäärin(**		28,3	22,3	26,4	77,0

\*) Ruotsin lukuarvot vuodelta 1993

(\*\*) Ruotsi pois lukien

Lähteet: Salamon & Anheier 1998, Lundström Wijkström 1997

Kolmannen sektorin toiminnan suuntautuminen muualle kuin hyvinvointisektorin ydinalueille saa vahvaa tukea Ruotsia koskevista luvuista. Koulutus, terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut työllistivät Ruotsissa vain runsaat kaksi viidennestä (42 %) sektorin koko työvoimasta. Ruotsi saa tässä kohden kuitenkin vain marginaalisella tavalla seuraa Suomesta, jossa vastaava osuus kohoa 66 prosenttiin. Vaikka Suomi poikkeaaakin tässä kohden vahvasti "eurooppalaiseen" suuntaan, jää se kuitenkin selvästi alle EU-maiden keskiarvon (77,0 %).

Vahvimmin hyvinvointipainotteiseksi maaksi osoittautuu Alankomaat, jossa peräti yhdeksän kymmenestä kolmannella sektorilla palkatusta henkilöstä toimii hyvinvointivaltion ydinalueella. Vastaava osuus nousee Irlannissa, Itävallassa ja Belgiassakin yli neljään viidesosaan. Näissä maissa järjestöjen ja säätiöiden muodostaman vapaaehtoissektorin lähes koko palkkatyöperustainen kapasiteetti on valjastettu tuottamaan hyvinvointipalveluja.

Vapaaehtoissektorin sisäiset painotukset vaihtelevat maittain verraten suurissa rajoissa. Koulutus on suurin neljässä tarkastelun kohteena olevassa unionimaassa. Irlannissa enemmän kuin puolelta ja Isossa-Britanniassakin yli kahdelta viidennekseltä palkkaresurssit suuntautuvat koulutukseen. Se on myös koko EU:n puitteissa painavin osalohko. Sosiaalipalvelut muodostavat suurimman osalohkon niinkään neljässä maassa. Itävallassa lähes kaksi kolmannesta sektorin palkkatyöpanoksesta käytetään sosiaalipalvelujen tuottamiseen. EU-

---

maista vain Alankomaissa terveydenhuolto muodostaa suurimman osasektorin, joskin se on myös Saksassa jokseenkin yhtä suuri sosiaalipalvelujen kanssa. Toisista Euroopan unionin maista poiketen Ruotsin kolmannen sektorin työllistävä vaikutus kohdistuu voimakkaimmin hyvinvointisektorin ulkopuolelle, kulttuuri- ja harrastustoimintaan.

Arvioitaessa kolmatta sektoria työllistämisen näkökulmasta voidaan kiinnittää huomiota sektorin nopeaan ja voimakkaaseen ekspansoitumiseen monissa Euroopan maissa. Niissä maissa (Saksa, Ranska, Iso-Britannia), joissa vapaaehtoissektorin osuutta palkkatyötä tekevistä mitattiin vuosilta 1990 ja 1995 sen havaittiin kasvaneen neljä kertaa nopeammin kuin muilla sektoreilla. Kolmas sektori on osoittautunut myös palvelualojen nopeimmin vahvistuvaksi osaksi. Monissa EU-maissa sen työllistävä osuus kohoaa jo pitkälti yli kymmenekseen palvelusektorin työvoimasta sen lähennellessä Alankomaissa jo viidenneksen osuutta palvelualalla työskentelevistä (Salamon & Anheier 1998). Saman suuntaiseen, joskin tasoltaan alhaisempaan kehitykseen viittaavat myös suomalaista järjestökenttää koskevat tiedot 1990-luvun jälkipuoliskolta (Eronen ym. 1997, 47-48).

### ***3.3. Kolmas sektori vapaaehtoispanoksen tuottajana***

Julkisesta ja voittoa tavoittelevasta yksityissektorista poiketen kolmannelle sektorille ominainen piirre on vapaaehtoisen työpanoksen tuottaminen. Virallisessa tilastoinnissa vapaaehtoistoiminnan tuottamaa lisäpanosta ei kuitenkaan oteta huomioon kansantalouden työpanosta määritettäessä. Tosiasiassa vapaaehtoinen työpanos kolmannelle sektorille, käytännössä lähes kokonaan järjestöissä, on hyvin merkittävä tekijä kansantalouden kokonaisuutta ajatellen.

Vapaaehtoistyön muuntaminen palkkatyötä vastaavaksi panostukseksi on monin tavoin erittäin vaikeaa. JH-tutkimuksessa on sovellettu FTE (full time equivalent) muunto-sääntöä, jolla vapaaehtoistyö muunnetaan palkkatyötä vastaavaksi panostukseksi. Vapaaehtoistyön FTE-arvon määrittely tapahtuu teollisuus- ja palvelualojen keskimääräisen työajan ja keskimääräisen ansion perusteella. Sen laskentaperusteet vaihtelevat siten maittain jossain määrin.

Euroopan maissa lasketut vapaaehtoispanosten osuudet suhteessa kokonaistyövoimaan vaihtelevat maittain laajoissa rajoissa. Yhdeksän EU-maan vapaaehtoistyön keskiarvoksi JH-projektissa saatiin 3,2 prosenttia. Korkein vapaaehtoisen työpanoksen osuus mitattiin Ruotsissa, jossa se kohosi lähes kuuteen (5,8 %) prosenttiin. Merkittävänä vapaaehtoispanoksen tuottajana esiintyvät myös Alankomaat (5,1 %) ja Ranska (4,7 %). Merkillä voidaan panna myös, että voimakkaan katolisissa maissa (Itävalta, Belgia, Irlanti ja Espanja) vapaaehtoispanoksen osuus jää verraten alhaiseksi.

Tässä laskelmassa Suomi (3,3 %) sijoittuu hyvin lähelle EU-maiden keskiarvoa ja samalla lähemmäksi Keski-Euroopan maita kuin Ruotsia. Suomen vaatimaton osuus selittynee huomattavalta osin sillä, että varsinkin sosiaalissektorilla vapaaehtoistyöstä erittäin suuri osuus tehdään nykyisin rekisteröityjen yhdistysten ulkopuolella. Tämän osuuden JH-hankkeen kriteeristö sulkee ulkopuolelleen.

Taulukko 5. Kolmannen sektorin kokonaistyöpanoksen (palkkatyö + vapaaehtoispanos) jakautuminen osalohkottain kymmenessä EU-maassa vuonna 1995\*)

	Kulttuuri ja harrastustoimintasektori	Hyvinvointisektori	Muut osasektorit
Suomi	32,6	41,0	26,4
Ruotsi	46,0	16,3	37,7
Itävalta 6,5		65,9	27,6
Belgia	11,1	77,3	11,6
Ranska	30,0	51,2	18,8
Saksa	20,7	54,4	24,9
Irlanti	10,5	79,3	10,2
Alankomaat	14,8	75,4	9,8
Espanja	15,2	61,9	22,9
Iso-Britannia	27,5	49,4	23,1
EU-maat keskimäärin	18,8	61,7	19,5

(\* FTE-arvoina)

Lähteet: Salamon & Anheier 1998, Lundström & Wijkström 1997

Otettaessa huomioon kolmannen sektorin kokonaistyöpanos siten, että vapaaehtoispanos lisätään palkkatyöpanostukseen maiden välinen tilanne muuttuu pelkästä palkkatyöpanostuksesta huomattavalla tavalla. Ruotsin vahva painotus muille osasektoreille kuin hyvinvoinnin ydinalueelle tulee tässäkin kohden selvästi näkyviin. Vain alle kymmenesosa ruotsalaisesta vapaaehtoistyöstä tehdään hyvinvointisektorin puolella, kun taas kulttuuri- ja harrastustoiminnan osalohko voi laskea hyväkseen yli kaksi viidennestä kaikesta vapaaehtoispanoksesta. Mielenkiintoista on, että myös kolmen muun maan, Suomen, Ranskan ja Ison-Britannian kohdalla suurimmaksi yksittäiseksi osalohkoksi jonkin hyvinvoinnin osalohkon (koulutus, terveydenhuolto, sosiaalipalvelut) sijasta nousee kulttuuri- ja harrastustoiminta.

Joka tapauksessa esitetyt luvut viittaavat siihen, että kolmas sektori Euroopan unionin maissa toimii pääasiassa siten, että voittoa tavoittelemattomat organisaatiot palkkaavat työntekijöitä ja toimihenkilöitä, joiden työpanos muodostaa pääosan kolmannen sektorin kokonaistyöpanoksesta. Ruotsalaisessa yhteiskunnassa taas kolmannen sektorin työpanos pohjautuu valtaosaltaan kansalaisten vapaaehtoiseen aktiivisuuteen palkatun henkilöstön tekemän työn muodostaessa vain pienen osan kolmannen sektorin kokonaistyöpanostuksesta.

Pohjoismaisten ja muiden länsieurooppalaisten yhteiskuntien väliset erot tulevat esille myös tutkimuksissa, joissa on mitattu kansalaisten vapaaehtoispanostuksen kohdistumista yhteiskunnan eri sektoreille viidessä EU-maassa (ks. Habermann 1998, 25). Tanskan ja Ruotsin kohdalla vapaaehtoispanos hyvinvointivaltion ydinalueilla jäi vain 19 prosentista ja 26 prosenttiin niiden noustua Isossa-Britanniassa (62 %), Alankomaissa (42 %) ja Saksassa (58 %) olennaisesti näitä korkeammiksi. Vastaavasti taas Tanskan (48 %) ja Ruotsin (40 %) arvot kulttuurin ja liikunnan alalla kohosivat selvästi suuremmiksi kuin Alankomaissa (34 %), Saksassa (29 %) ja Britanniassa (20 %).

### 3.4. Miten kolmannen sektorin yksikköjä rahoitetaan?

Karkeistaen kolmesta pilarista, julkisesta rahoituksesta, omalla toiminnalla hankituista tuloista ja yksityisistä anneista muodostuvan kolmannen sektorin rahoituksellisen kivijalan pilarit eivät kuitenkaan ole yhtä tukevia. Kolmannen sektorin yksikköjen rahoitusperusta yhdeksän EU-maan osalta osoittautui varsin julkispainotteiseksi. Selvästi suurimmaksi sektorin rahoittajaksi kohosi valtiosta, kunnista ja erityisesti Länsi-Euroopan maissa julkisista rahastoista koostuva julkinen sektori. Sen rahoitusosuus nousi keskiarvoltaan peräti 56 prosenttiin. Koko Länsi-Euroopan mittakaavassa olennaisesti pienemmäksi jäi omalla toiminnalla, ennen muuta palvelujen myynnillä sekä jäsenmaksutuotoilla katettu rahoitusosuus (37 %). Selvästi pienimmäksi rahoituslähteeksi jäi yksityisen annin eli ensi sijassa yksityishenkilöiden ja yritysten tekemien lahjoitusten osuus (7 %) (Salamon & Anheier 1998). Yksityisen annin merkitys on kuitenkin hyvin suuri kolmannen sektorin kannalta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että sektorin yksiköt pystyvät käyttämään sitä toiminnallisena liikkumavarana.

Maittaiset vaihtelut eri rahoituslähteiden osalta ovat erittäin suuret. Kun julkisen rahoituksen osuus Irlannissa ja Belgiassa kohoaa yli kolmeen neljäsosaan, jää se Ruotsissa, Espanjassa ja Suomessa vain kolmanneksen paikkeille. Vastaavasti taas omalla toiminnalla saatu rahoitus on selvästi suurinta Suomessa (58 %) ja Ruotsissa (60 %). Yksityisten lahjoitusten osuus on puolestaan selvästi korkein Espanjassa.

Julkisen sektorin osuutta eri maiden kolmannen sektorin rahoituksen osalta arvioitaessa voi tehdä sen havainnon, että se jää pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa muita länsieurooppalaisia maita selvästi pienemmäksi. Vastaavasti vapaaehtoissektorin oman rahoituksen osuus kohoaa niin Suomessa kuin Ruotsissakin selvästi suuremmaksi kuin etenkin Keski-Euroopan maissa.

Taulukko 6. Kolmannen sektorin tulolähteet kymmenessä EU-maassa vuonna 1995 (%)

	Julkinen rahoitus		Yksityiset lahjoitukset		Oma rahoitus
Suomi	36,2		5,9		57,9
Ruotsi	28,8		11,5		59,7
Itävalta	50,4	6,1		43,5	
Belgia	77,4		4,5		18,1
Ranska	57,8		7,5		34,6
Saksa	64,3		3,4		32,3
Irlanti	77,8		7,0		15,2
Alankomaat	60,4		1,5		35,8
Espanja	32,1		18,8		49,0
Iso-Britannia	46,7		8,8		44,6
EU-maat					
keskimäärin	55,9		7,1		36,8

Lähteet: Salamon & Anheier 1998, Lundström & Wijkström 1997

---

Länsi-eurooppalaisessa mittakaavassa eri tuloluokkien osuudet vaihtelevat huomattavasti toimintalohkoittain. Omarahoitteisuus on erityisen tyypillistä ammatillisen ja elinkeinotoiminnan lohkolle, jossa jäsenmaksuilla katetaan lähes kaikki menot. Oman varainhankinnan osuus on suuri myös kulttuurin ja harrastustoiminnan lohkolla. Vastaavasti taas erityisesti terveydenhuolto, mutta myös sosiaalipalvelut rahoitetaan useimmiten julkisista lähteistä saatavissa olevilla varoilla. Yksityisillä anneilla on merkitystä lähinnä vain kansainvälisen palvelutoiminnan ja hyväntekeväisyyden osalohkoilla, joilla varojen käyttö kaikkineen jää kuitenkin melko marginaaliseksi koko vapaaehtoissektori huomioon ottaen (Salamon & Anheier 1996, 72-73, Salamon & Anheier 1998, 12).

EU:n komission tekemän selvityksen - jossa siis edellä tarkastellut maat ovat olleet mukana- mukaan eurooppalaisten järjestöjen omarahoitusosuudeksi on arvioitu noin 45 prosenttia. Omarahoitusosuudessa jäsenmaksut ja palvelujen myynti muodostavat selvästi suurimmat ryhmät. Ulkopuolisen rahoituksen osalta taas julkinen tuki muodostaa ylivoimaisesti suurimman kategorian. Yksityinen anti osoittautui tässä tarkastelussa jonkin verran suuremmaksi kuin JH-tutkimuksessa olleilla eurooppalaisilla mailla (Komission tiedonanto 1997, 22-23).

#### **4. Yhteenveto ja tulkinta**

Kehitysmaihin ja Euroopan entisiin sosialistimaihin verrattuna EU-maiden kolmas sektori profiloituu työvoimaosuudeltaan laajaksi, vahvasti hyvinvointivaltiollisiin tehtäviin keskittyväksi ja rahoituksellisesti julkiseen tukeen pohjaavaksi (Salamon & Anheier 1998). Kuitenkin myös Länsi-Euroopan maissa esiintyy hyvin suurta vaihtelua verrattaessa kolmannen sektorin suuruutta yhteiskunnan toisiin sektoreihin, sen sisäistä painottumista, vapaaehtoistyön osuutta ja toiminnan rahoituksellista painopistettä.

Johns Hopkins- hankkeen kriteereillä määritelty suomalainen kolmas sektori sijoittuu monella tapaa vaihtelevaan eurooppalaiseen kenttään muodostaen siinä oman mallinsa. Mitä sektorin menorakenteeseen tulee on se maassamme suhteellisen tasainen minkään osasektorin nousematta selvästi toisia suuremmaksi. Tulorakenteensa puolesta suomalainen vapaaehtoissektori on Ruotsin tavoin hyvin valtiorippumaton omarahoitusosuuden yhdessä yksityisen annin kanssa muodostaessa sen keskeisimmän rahoitusperustan.

Kolmannen sektorin koosta voi lyhyesti todeta, että se on palkattuna työvoimana mitaten keskimäärin selvästi pienempi hyvinvointivaltioissa kuin "pienissä", ohuen hyvinvointisektorin valtioissa. Maissa, joissa on suuri, palkkatyövoimapohjainen vapaaehtoissektori se toimii valtaosin julkiselta sektorilta saadun rahoitusavun turvin. Julkisen rahoituksen avulla saatu työpanos taas suuntautuu erittäin voimakkaasti juuri hyvinvoinnin ydinalueille. Näin olen näyttänyt siltä, että maissa, joissa kolmas sektori toimii pääasiassa julkisen tuen turvin sen tehtävänä on täyttää "pienen" valtion hyvinvointipalveluverkon aukkoja. Vahvan subsidiarieteettiperiaatteen maissa, joita ovat ennen muuta Saksa, Itävalta, Alankomaat ja Belgia, erityisesti sosiaalipalvelujen ja terveydenhuollon yhteisöosuus nousee huomattavan korkeaksi. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa kolmas sektori taas painottuu koulutuspalvelujen tuottamiseen.

---

Vapaaehtoistyön osalta maiden järjestys on milteipä käänteinen palkattuun työvoimaan nähden. Laajan julkisen sektorin omaavissa hyvinvointivaltioissa vapaaehtoistoiminnan arvo palkkatyöksi muunnettuna on suurempi kuin pienen julkissektorin maissa. Erityisesti Pohjoismaissa mutta myös Britanniassa ja Ranskassa kulttuuri ja harrastustoiminta liikunta mukaanlukien muodostavat keskeisen osan kolmannen sektorin vapaaehtoispanostuksessa.

Kolmas sektori profiloituu monin osin siten, että pohjoismaiset hyvinvointivaltiot, erityisesti Ruotsi, poikkeavat melko selvästi eteläisen Länsi-Euroopan subsidiariteettiperiaatetta soveltavista maista Britannian muodostaessa osin kummastakin päätyypistä poikkeavan mallinsa. Erot näkyvät etenkin rahoitusrakenteessa ja vapaaehtoistyön osuudessa. Yleisten trendien ohella on kuitenkin todettava, että yksittäisten maiden välillä esiintyy hyvin suuria eroja varsinkin sen suhteen, mille osalohkolle vapaaehtoissektorin toiminta painottuu. Tässä suhteessa EU-kartta on varsin läikikäs ja kirjava.

Vaikka vanhimmat tutkimukset, joissa kolmatta sektoria on tarkasteltu enemmän tai vähemmän itsenäisenä, toisista yhteiskuntalohkoista erottuvana entiteettinä ovat vasta noin parin vuosikymmenen takaa, on teoreettista keskustelua sektorin laajuuteen ja rakenteellistoiminnalliseen eriytymiseen vaikuttavista tekijöistä käyty jo verraten pitkään. Etenkin kansantaloustieteelliset ja poliittiseen taloustieteeseen pohjautuvat selitykset ovat hallinneet tätä makrotason keskustelua. Erityisesti selitykset ja hypoteesit, jotka ovat lähteneet toisten sektorien epäonnistumisesta ratkaista hyvinvointivaltion keskeisiä haasteita, ovat olleet suosittuja etsittäessä selityksiä kolmannen sektorin laajentumiselle ja sen merkityksen kasvulle (ks. James 1990). Markkinaepäonnistuminen yhtä lailla kuin julkisen sektorin epäonnistuminen ovat edelleenkin keskustelun alaisia selitysmalleja, joskin niihin on alettu kohdistaa aikaisempaa enemmän kritiikkiä.

Markkinoiden ja julkisen sektorin epäonnistuminen eivät ole ainoita kolmatta sektoria selittämään pyrkiviä teorioita. On kehitelty myös teorioita vastakkaisesta suunnasta eli kolmannen sektorin epäonnistumisesta käsin (Salamon 1987). Tällöin on pyritty selittämään sitä, miksi kolmas sektori on jäänyt niin heikoksi kuin se on suhteessa toisiin yhteiskuntasektoreihin.

Viimeaikaisessa teoriakeskustelussa on noussut esille erityisesti kysymys kolmannen sektorin ja julkisen sektorin välisestä suhteesta ja sen luonteesta. Erityisesti valtioriippuvuusteorian (ks. Anheier & Toepler & Sokolowski 1997) esiintyvässä suuntauksessa on korostettu sitä, että kolmannen sektorin yksikköjen rahoituksellinen riippuvuus julkisista viranomaisista vahvistaa ja syventää myös niiden toiminnallista riippuvuutta julkisesta sektorista ja tekee niistä enemmän tai vähemmän julkisen sektorin pidennettyjä käsiä. Etenkin pohjoismaiset tutkijat ovat pyrkineet osoittamaan, että kolmas sektori on vähemmässä määrin riippuvainen julkisesta sektorista kuin muualla tehdyt tutkimushavainnot asiasta antavat ymmärtää. Pohjoismaisissa yhteyksissä onkin korostettu kolmannen sektorin suhteellista riippumattomuutta julkisesta sektorista ja kolmannen sektorin roolia muutoinkin julkisen palveluväestön täydentäjänä eikä sen korvaajana (Lundström & Wijkström 1995).

Laajan Johns Hopkins-tutkimushankkeen ensimmäisen analyysikierroksen lopparvioinnissa Lester Salamon ja Helmut Anheier (1997), empiirisiin, maittisiin vertailuihin perustuen katsovat, että ainakin neljällä tekijällä on vaikutusta siihen, millaisena kolmas sek-

---

tori eri maissa näyttäytyy. Maittain vaikuttavina tekijöinä tutkijat arvioivat oikeusjärjestystä, kehitystasoa, keskittyneisyysastetta ja julkista hallitsemispolitiikkaa. Oikeusjärjestyksen osalta tutkijat päätyvät siihen, että sen asettamat rajoitukset ovat tosiasiassa verraten pieniä ja asiallisesti myös yhdentymiskehityksen edetessä ajassa umpeutuvia.

Lähinnä yhteiskunnan taloudelliseen kehittyneisyyteen liittyen tutkijat katsovat, että kolmannen sektorin voimakkuus perustuu ennen muuta yhteiskunnan eriytymiseen ja vahvan urbaanisen koulutetun keskiluokan olemassaoloon. Tällä seikalla on eurooppalaisissa oloissa verraten vähän merkitystä mantereen yhteiskuntien ollessa riittävän kehittyneitä tässä suhteessa luodakseen riittävät edellytykset vahvalle ja eriytyneelle kolmannelle sektorille.

Yhteiskunnan perustavan poliittisen ja institutionaalisen hallinnan keskittymisastetta Salamon ja Anheier pitävät tärkeänä voittoa tavoittelemattoman sektorin elinvoimaisuuden kannalta. Keskittyneisyyttä määrittäessään tutkijat viittaavat julkisen hallintakoneiston rakenteellisten järjestelyjen ohella myös esimerkiksi valtion ja kirkon keskinäisriippuvuuteen. Kuta hajautuneempi yhteiskunnan hallintarakenne on, sitä paremmat edellytykset kolmannella sektorilla on toimia tärkeänä yhteiskunnallisena vaikuttajana.

Tärkeimpänä kolmannen sektorin laajuutta ja voimaa selittävänä tekijäryhmänä Salamon ja Anheier pitävät kuitenkin julkisen sektorin harjoittamaa politiikkaa kolmannen sektorin yksikköjä kohtaan. Jos valtiokoneistoa hallussaan pitävän poliittisen eliitin asenne vaihtoehtoihin organisoituneen vallankäytön keskuksiin on hyvin rajoittava, ei kolmas sektori kykene kehittymään riittävän elinvoimaiseksi ja toimintakykyiseksi. Tietyt yhteiskunnan hallintaperiaatteet, kuten erityisesti saksalaiselle yhteiskunnalle tunnusomainen subsidiariteetti-periaate, sääntelevät pitkälti sitä, kuinka vahvaksi kolmas sektori voi yhteiskunnassa tulla.

Karkeasti ottaen voidaan todeta, ettei eurooppalaisissa yhteiskunnissa esiinny erityisen vahvoja rajoitteita kolmannen sektorin vahvistumiselle. Sen merkitys työllistäjänä ja vapaaehtoisen työpanoksen tuottajana on kasvanut voimakkaasti myös 1990-luvulla. Samalla se on ottanut - hyvin suuressa mitassa julkisen tuen turvin - hoitaakseen hyvinvointipalveluja. Kun kolmannen sektorin tuottamista palveluista runsas kolme neljäsosaa kohdistuu hyvinvointivaltion ydinsektorille ja kun yli puolet kolmannen sektorin palvelutuotannosta rahoitetaan julkisen sektorin toimesta, voidaan myös kysyä, millä tavoin sektorin roolia EU:n piirissä tulisi loppujen lopuksi tulkita.

Joka tapauksessa kolmannen sektorin riippuvuus julkisesta sektorista on useissa läntisen Euroopan maassa silmiinpistävän suuri. Kun tähän vielä lisätään se, että kolmannen sektorin omin anti, vapaaehtoispanostus, korreloi negatiivisesti julkisen rahoitusosuuden kanssa, voidaan kysyä missä määrin niiden kohdalla on oikeutettua puhua siitä, että kolmas sektori on pikemminkin valtion pidennetty toimeenpanotehtävää hoitava käsi kuin omailemainen sektori. Vain Pohjoismaat ja osin Iso-Britannia näyttävät tässä kohden selvästi poikkeavan normaalista länsieurooppalaisesta kaavasta.

---

## Kirjallisuus

Anheier, Helmut K. - Toepler, Stefan - Sokolowski, S. Wojciech: The Implications of Government Funding for Non-profit Organizations: Three Propositions. *International Journal of Public Sector Management* 10 (1997): 3.

Brathaug, Ann Lisbet: Ökonomisk generalrapport: Ideelle organisasjoner i nasjonalregnskapet. Teoksessa *Skattefria institutioner*. NSFS nr 34. Stockholm: Juristförlaget, 1997.

Eronen, Anne - Eskelinen, Marjut - Kinnunen, Petri - Rönnerberg, Leif - Särkelä, Riitta - Urponen, Kyösti: *Sosiaalibarometri 1997*. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 1997.

Habermann, Ulla: Volunteerism in the Welfare State: The Case of Denmark. *The Journal of Volunteer Administration* 16 (1998): 4, 22-27.

Helander, Voitto: Kolmas sektori: Käsitteistöä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus 1998.

James, Estelle: Economic Theories of the Nonprofit Sector. A Comparative Perspective. Teoksessa Anheier, Helmut K. - Seibel, Wolfgang (eds): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: Walter de Gruyter, 1990.

Komission tiedonanto: Yhdistysten ja säätiöiden tukemisesta Euroopassa. 1997. (Moniste).

Lundström, Tommy - Wijkström, Filip: Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring. Stockholm: Sköndalsinstitutets skriftserie Nr.4, 1995.

Lundström, Tommy - Wijkström, Filip: *The Nonprofit Sector in Sweden*. Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 11. Manchester. Manchester University Press, 1997.

Salamon, Lester M.: Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*. 16 (1997): 1-2.

Salamon, Lester M.: *The International Guide for Nonprofit Law*. New York: Wiley, 1997.

Salamon, Lester M. - Anheier, Helmut K.: *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview* Manchester. Manchester University Press, 1996.

Salamon, Lester M. - Anheier, Helmut K. (eds.): *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester. Manchester University Press, 1997.

Salamon, Lester M. - Anheier, Helmut K.: *The Emerging Sector Revisited: A Summary*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Phase II. Baltimore: The Johns Hopkins University: Institute for Policy Studies, 1998.